

MEMPERDAGANGKAN PENGARUH
(trading in influence)
SEBAGAI TINDAK PIDANA KORUPSI



Oleh :

FITROH ROHCAHYANTO, S.H., M.H.
NIM : 031327017325

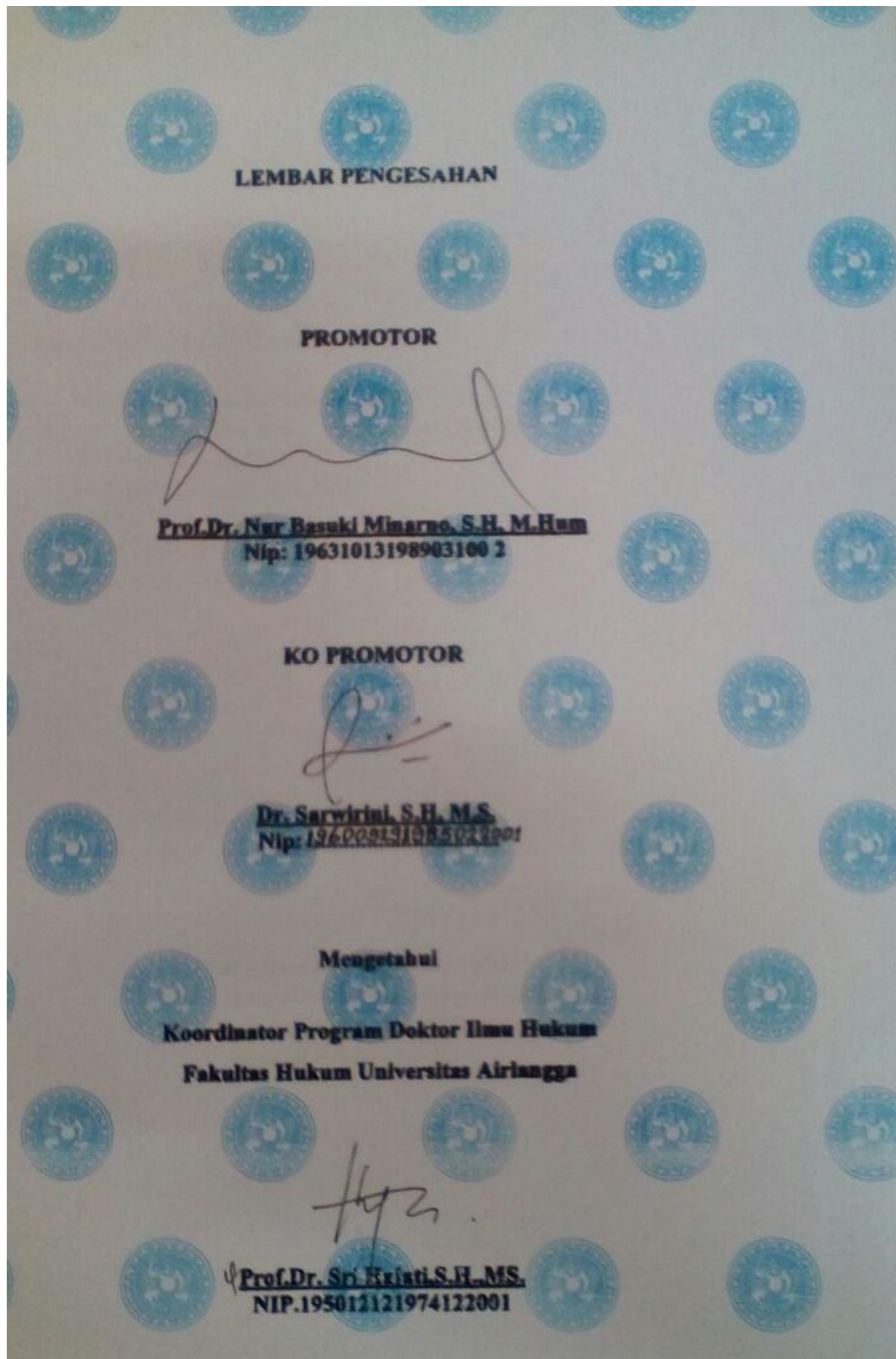
PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA – 2018

MEMPERDAGANGKAN PENGARUH
(Trading in Influence)
SEBAGAI TINDAK PIDANA KORUPSI

Untuk Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum
Pada Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Dan Dipersembahkan di hadapan
Panitia Ujian Terbuka

FITROH ROHCAHYANTO

PROGRAM DOKTOR PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2018



Telah diuji Pada Ujian Tahap I (Tertutup)
Tanggal 9 Nopember 2017

PANITIA PENGUJI DISERTASI

Ketua : Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H.,M.H.

Anggota : Prof. Dr. Nur Basuki Minarno, S.H.,M.Hum.

Dr. Sarwirini, S.H.,M.S.

Dr. Bambang Sugiri, S.H.,M.H.

Prof. Dr. Muchammad Zaidun, S.H.,M.Si.

Dr. M. Hadi Shubhan, S.H.,M.H.,C.N.

Dr. Astutik, S.H.,M.H.

Ditetapkan dengan Surat keputusan
Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Nomor : 625/UN3.1.3/PPd/2017
Tanggal 9 Nopember 2017

Telah diuji Pada Ujian Tahap II (Terbuka)

Tanggal 31 Januari 2018

PANITIA PENGUJI DISERTASI

Ketua : Prof. Dr. Abd. Shomad, S.H.,M.H.

Anggota: Prof. Dr. Nur Basuki Minarno, S.H.,M.Hum.

Dr. Sarwirini, S.H.,M.S.

Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H.,M.H.

Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko, S.H.,M.Si.

Nurul Barizah, S.H., LL.M.,Ph.D

Dr. Lanny Ramli, S.H., M.Hum.

Dr. Toetik Rahayuningsih, S.H., M.Hum.

Dr. Lina Hastuti, S.H., M.H.

Dr. M. Hadi Shubhan, S.H.,M.H.,C.N.

Ditetapkan dengan Surat Keputusan
Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Nomor : 059/UN3.1.3/KD/2018
Tanggal 26 Januari 2018

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT, karena dengan limpahan karunia dan anugerahNYA, saya dapat menyelesaikan disertasi dengan judul “ **Memperdagangkan Pengaruh (*Trading in Influence*) sebagai Tindak Pidana Korupsi**”

Saya menyadari bahwa sebagai suatu karya, disertasi ini dapat terselesaikan berkat bimbingan, dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karenanya, pada kesempatan ini secara khusus Penulis menyampaikan terima kasih yang dalam dan penghargaan yang tinggi kepada Prof. Dr. Nur Basuki Minarno, SH.,M.H. selaku Promotor dan Dr. Sarwirini, S.H.,M.S., selaku Co-Promotor atas segala bimbingan dan perhatian yang besar yang diberikan kepada saya sejak memulai studi pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Dengan dorongan dan bimbingan serta kesabaran beliau, saya akhirnya dapat menyelesaikan disertasi ini.

Ucapan terima kasih dan penghargaan setulus-tulusnya saya sampaikan kepada Rektor Universitas Airlangga, yang terpelajar Prof. Dr. Muhammad Nasih, S.E., M.T., yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada Prof. Dr. Abd. Shomad, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga beserta para wakil Dekan dan seluruh staf akademik, umum, keuangan dan perpustakaan

koleksi khusus atas segala bantuan dan fasilitas pendidikan yang diberikan selama saya menempuh pendidikan program doktor. Demikian juga kepada Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S., selaku Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Dr. Lina Hastuti, S.H., M.H., selaku Sekretaris Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Terima kasih juga saya sampaikan kepada semua staf Direktorat Pendidikan Universitas Airlangga atas semua bantuan yang diberikan kepada saya.

Dengan setulus hati saya juga mengucapkan terima kasih kepada para Guru Besar dan staf pengajar pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah memberikan bekal keilmuan kepada saya, yakni Prof. Dr. Peter Mahmud MZ, Prof. Dr. Nur Basuki Minarno, SH.,M.H., Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S., Prof. Dr. Abd. Shomad, S.H., M.H., Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H., Prof. Dr. Yohanes Sogar Simmamora, S.H., M.Hum., Dr. Sarwirini, S.H.,M.S., Nurul Barizah, S.H., LL.M, Ph.D., Dr. M. Hadi Shubhan, S.H., M.H., C.N. Demikian juga saya sampaikan terima kasih kepada pengajar MKPD yakni Prof. Dr. Nur Basuki Minarno, SH.,M.H., dan Dr. Bambang Sugiri, S.H., M.H.

Terima kasih juga saya sampaikan kepada para penguji dalam ujian proposal yakni Prof. Dr. Nur Basuki Minarno, SH.,M.H., Prof. Dr. Abd. Shomad, S.H., M.H., Prof. Dr. Didik Endro Purwoleksono, S.H., M.H., Prof. Dr. Yohanes Sogar Simmamora, S.H., M.Hum., Dr. Sarwirini, S.H.,M.S., Dr. M. Hadi Shubhan, S.H., M.H., C.N., dan Dr. Bambang Sugiri, S.H., M.H.

Teristimewa kepada Ibunda terkasih Hj Hikmah, istri tercinta Mulyaniningsih, S.E., dan anak-anaku tersayang Galang Adhyaksa Pratama, Fiany Yustin Ardana, Rendy Wira Putra dan Daffa Arkan Adhyaksa, saya dengan tulus menyampaikan terima kasih atas pengertian dan dukungan serta pengorbanan waktu mereka, sehingga saya akhirnya dapat menyelesaikan disertasi ini.

Terakhir saya sampaikan terima kasih kepada sahabat, seluruh teman dan handai tolan yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, atas dukungan semangatnya. Semoga disertasi ini bermanfaat bagi pengembangan keilmuan khususnya keilmuan di bidang hukum dan akhirnya semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan anugerahNYA kepada kita semua dan semoga. Amien.

Jakarta, Januari 2018

Penulis

RINGKASAN

Penelitian ini mengangkat dua isu hukum yakni dasar filosofi *Trading in Influence* sebagai tindak pidana korupsi dan formulasi *Trading in Influence* sebagai tindak pidana korupsi. Penelitian menggunakan pendekatan peraturan Undang-Undang (*stute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan kasus (*Case Approach*). Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum skunder serta menggunakan langkah-langkah penelitian yang meliputi menentukan isu hukum, menentukan aturan hukum yang relevan, menganalisa dan menginterpretasikannya untuk ditarik kesimpulan.

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan hakikat korupsi dihubungkan dengan perbuatan *trading in influence* yang terjadi di tengah-tengah masyarakat, guna mengetahui apakah terhadap perbuatan TI dapat dilakukan dikriminalisasi menjadi Tindak Pidana Korupsi, karena meskipun Indonesia telah meratifikasi ketentuan UNCAC dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *The United Nations Convention Against Corruption*, sampai saat ini Indonesia belum mengadopsi ketentuan mengenai perbuatan *Trading in Influence* sebagai Tindak Pidana Korupsi ke dalam Undang-Undang Korupsi.

Hasil analisis ditemukan bahwa perbuatan TI merupakan perilaku koruptif yang menyimpang dari etika dan moralitas (*moral corruption*) karena pada dasarnya bertujuan untuk memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya dengan memanfaatkan atau menyalahgunakan pengaruh baik karena jabatan

publik ataupun pengaruh yang timbul karena hubungan politik, kekerabatan, persahabatan atau hubungan lain.

Perbuatan TI ini secara nyata tumbuh dan berkembang di Indonesia terutama dalam perpolitikan, yang tidak terlepas dari sejarah perjalanan bangsa Indonesia yang bertumpu pada kekuasaan “birokrasi patrimonial” dan sistem feodal, pola hubungan *patron-client* serta budaya *ewuh pakewuh*. Dalam konteks dunia, perbuatan ini juga telah ada sejak jaman Aristoteles hingga Machiaveli bahkan di dalam perkembangan hukum dari zaman Mesir, Ibrani, India, China dan juga penerapan hukum hamurabi di Babilonia.

Perbuatan TI tidak hanya dilakukan oleh Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara, tetapi justru banyak dilakukan oleh tokoh-tokoh politik yang bersekongkol dengan pihak swasta, dimana Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang berlaku saat ini, belum dapat digunakan untuk menjerat pelaku perbuatan TI.

Perbedaan utama perbuatan TI dengan suap adalah terletak pada subyek hukum, dimana dalam TI orang yang memiliki pengaruh (tidak hanya pegawai negeri atau penyelenggara negara) sedangkan dalam suap harus pegawai negeri atau penyelenggara negara. Kedua, tindakan pelaku dalam perbuatan TI tidak memiliki pertentangan secara langsung dengan kewajiban atau kewenangannya tetapi memanfaatkan pengaruhnya yang nyata atau dianggap ada, sedangkan suap harus berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan kewajiban atau kewenangannya atau penerimaan itu berhubungan dengan jabatannya dan bertentangan dengan kewajibannya.

Dari beberapa negara di Eropa yang menerapkan aturan TI, diantaranya Perancis, Belgia dan Spanyol, dimana model penerapan TI negara Perancis merupakan bentuk yang paling lengkap karena menjerat pelaku TI aktif dan pasif serta menjerat bagi pelaku penyelenggara negara maupun swasta.

Dari beberapa kasus korupsi ditemukan secara substansi telah terjadi perbuatan TI, namun karena belum dilakukan kriminalisasi terhadap perbuatan TI ke dalam UU Tindak Pidana Korupsi, sehingga diproses dengan menggunakan pasal-pasal suap karena kebetulan pelaku adalah merupakan penyelenggara negara, padahal perbuatan TI banyak dilakukan oleh tokoh-tokoh politik yang bukan penyelenggara negara tetapi memiliki pengaruh besar terhadap pejabat pemerintahan.

Oleh karenanya perbuatan TI sudah saatnya dikriminalisasikan menjadi tindak pidana korupsi, apalagi Indonesia telah meratifikasi ketentuan UNCAC dalam UU Nomor 7 Tahun 2006. Dengan dilakukan kriminalisasi terhadap perbuatan TI sebagai tindak pidana korupsi, maka ketika ada perbuatan TI yang dilakukan oleh tokoh-tokoh politik yang bukan Pegawai Negeri atau Penyelenggaran Negara termasuk juga pihak swastanya, mereka dapat diproses secara hukum.

Berdasarkan hasil temuan tersebut, disarankan dengan perkembangan modus dan pelaku tindak pidana korupsi yang terjadi belakangan ini menunjukkan bahwa aktor intelektual dari tindak pidana korupsi seringkali muncul dari kekuatan politik yang bukan seorang Penyelenggara Negara dengan cara memperdagangkan pengaruh yang dimilikinya. Oleh karena itu, perbuatan TI

sudah saatnya diatur dalam hukum positif Indonesia, dan pengaturan yang paling tepat adalah melalui revisi Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.

SUMMARY

This study raised two legal issues namely the basic philosophy of Trading in Influence as a criminal act of corruption and the formulation of Trading in Influence as a criminal act of corruption. The study uses a stute approach, conceptual approach, comparative approach and case approach (Case Approach) This study uses primary legal materials and secondary legal materials and uses research steps that include determine legal issues, determine relevant legal rules, analyze and interpret them for conclusions.

This study aims to find the nature of corruption associated with the actions of Trading in Influence that occurred in the midst of society, in order to find out whether it should be trading in Influence actions criminalized into Corruption. Although Indonesia has ratified the UNCAC provisions with Law Number 7 Year 2006 on the Ratification of The United Nations Convention Against Corruption, to date Indonesia has not adopted the provisions concerning trading in influence act as Corruption Act into the Corruption Act.

The results of the analysis found that trading in influence is a corrupt behavior that deviates from ethics and morality (moral corruption) because it basically aims to obtain an undesirable advantage by utilizing or misusing the influence of either because of public office or the influence that arises because political relationships, kinship, friendship or other relationships.

This act of trading in influence actually grows and develops in Indonesia, especially in politics, which is inseparable from the history of Indonesian journey which is based on the power of patrimonial bureaucracy and feudal system, patron-client relationship pattern and ewuh pakewuh culture. In the context of the world, this act has also existed from the time of Aristotle to Machiaveli even in the development of law from the time of Egypt, Hebrew, India, China and also the application of the law of hamurabi in Babylon.

The act of trading in influence is not only done by Civil Servants or State Organizers, but it is mostly done by political figures who conspire with private parties, where the current Corruption Criminal Act has not been used to ensnare actors of the act of trading in influence.

The main difference between the act of IT and bribery lies in the subject of law, in which the trading in influence person has the influence (not just the civil servant or state organizer) while in the bribe must be a civil servant or state administrator. Secondly, the act of the offender in the act of trading in influence has no direct contravention with his obligations or authorities but makes use of his real or perceived influence, while bribery must do or not act against his duty or authority or acceptance relating to his position and contrary to his duty.

Therefore, Trading in Influence action is now criminalized to become a criminal act of corruption, let alone Indonesia has ratified the provisions of UNCAC in Law No. 7 of 2006. With the criminalization of the actions of Trading in Influence as a criminal act of corruption, then when there is a deed Trading in Influence conducted by political figures who are not Civil Servants or State Organizers as well as their private parties may be prosecuted.

Based on these findings, it is suggested that the recent development of modes and corrupt acts of corruption indicates that intellectual actors of corruption often arise from the political power of non-State Organizers by trading their effects. Therefore, Trading in Influence action is the time to be regulated in the positive law of Indonesia, and the most appropriate arrangement is through the revision of the Corruption Act.

ABSTRACT

Trading in Influence as a criminal act of corruption

This study is a normative legal research using the Law regulatory approach, a conceptual approach to a comparative approach and a case approach. This study uses primary legal materials and secondary legal materials and uses research steps that include determining legal issues, determining relevant legal rules, analyzing and interpreting them for conclusions. This study aims to find a philosophy of corruption associated with Trading in Influence that occurred in the midst of Indonesian society, to determine whether it should be criminalized into a violation of Corruption.

The philosophy of trading in influence is a corrupt behavior that deviates from ethics and morality because it essentially aims to gain an undeserved advantage by exploiting or misusing influences either due to public office or the influence arising from political relations, kinship, friendship or other relationships.

From several cases of corruption found substantially has been dealing with the effect of trading, but because there has been no criminalization of trading in influence act into Corruption Act, so that it is processed by using the bribe chapters because by chance the offender is a state organizer, whereas the act of trading influence many done by political figures who are not state organizers but have a great influence on government officials.

The main difference between the act of trading in influence and bribery lies in the subject of law, in which the trading in influence person has the influence (not just the civil servant or state organizer) while in the bribe must be a civil servant or state administrator. Secondly, the act of the offender in the act of trading in influence has no direct contravention with his obligations or authorities but makes use of his real or perceived influence, while bribery must do or not act against his duty or authority or acceptance relating to his position and contrary to his duty.

The development of the mode and the perpetrators of corruption shows that intellectual actors of corruption often arise from political forces who are not state administrators by abusing their influence. Therefore, the act of trading in influence is the time to be criminalized into a criminal act of corruption in the Act of Corruption, so that when there is an act of trading in influence done by political figures who are not Civil Servants or State Organizers as well as private parties, they can be processed by law.

Keywords : Trading in influence, corrupt action, criminalization, a criminal act of corruption

ABSTRAK

Memperdagangkan Pengaruh Sebagai Tindak Pidana Korupsi

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan Undang-Undang (*stute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan kasus (*Case Approach*). Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum skunder serta menggunakan langkah-langkah penelitian yang meliputi menentukan isu hukum, menentukan aturan hukum yang relevan, menganalisa dan menginterpretasikannya untuk ditarik kesimpulan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui filosofi korupsi yang terkait dengan perbuatan memperdagangkan pengaruh yang terjadi di tengah masyarakat Indonesia, guna mengetahui apakah harus dikriminalisasi menjadi tindak pidana Korupsi.

Filosofi perbuatan memperdagangkan pengaruh adalah perilaku koruptif yang menyimpang dari etika dan moralitas karena pada dasarnya bertujuan untuk mendapatkan keuntungan yang tidak patut dengan memanfaatkan atau menyalahgunakan pengaruh baik karena jabatan publik atau pengaruh yang timbul dari hubungan politik, kekerabatan, persahabatan atau hubungan lainnya.

Dari beberapa kasus korupsi ditemukan secara substansi telah terjadi perbuatan memperdagangkan pengaruh, namun karena belum dilakukan kriminalisasi terhadap perbuatan memperdagangkan pengaruh ke dalam UU Tindak Pidana Korupsi, sehingga diproses dengan menggunakan pasal-pasal suap karena kebetulan pelaku adalah merupakan penyelenggara negara, padahal perbuatan memperdagangkan pengaruh banyak dilakukan oleh tokoh-tokoh politik yang bukan penyelenggara negara tetapi memiliki pengaruh besar terhadap pejabat pemerintahan.

Perbedaan utama perbuatan memperdagangkan pengaruh dengan suap adalah terletak pada subyek hukum, dimana dalam perbuatan memperdagangkan pengaruh orang yang memiliki pengaruh (tidak hanya pegawai negeri atau penyelenggara negara) sedangkan dalam suap harus pegawai negeri atau penyelenggara negara. Kedua, tindakan pelaku dalam perbuatan memperdagangkan pengaruh tidak memiliki pertentangan secara langsung dengan kewajiban atau kewenangannya tetapi memanfaatkan pengaruhnya yang nyata atau dianggap ada, sedangkan suap harus berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan kewajiban atau kewenangannya atau penerimaan itu berhubungan dengan jabatannya dan bertentangan dengan kewajibannya.

Perkembangan modus dan pelaku tindak pidana korupsi yang terjadi belakangan ini menunjukkan bahwa aktor intelektual dari tindak pidana korupsi seringkali muncul dari kekuatan politik yang bukan seorang Penyelenggara Negara dengan cara memperdagangkan pengaruh yang dimilikinya. Oleh karena itu, perbuatan memperdagangkan pengaruh sudah saatnya diatur dalam hukum positif Indonesia, dan pengaturannya yang paling tepat adalah melalui revisi Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi.

Kata kunci : Memperdagangkan pengaruh, perbuatan koruptif, kriminalisasi, tindak pidana korupsi.

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara pidana (Lembaran Negara RI Tahun 1981 No.76/Tambahan Lembaran Negara No.3209).

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara RI Tahun 1971 / Tambahan Lembaran Negara No.19).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara RI Tahun 1999 / Tambahan Lembaran Negara No.3851).

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara RI Tahun 1999 No.144 / Tambahan Lembaran Negara No.3874).

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara RI Tahun 2001 No.134 / Tambahan Lembaran Negara No.4150).

Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Lembaran Negara RI Tahun 2002 No.137 / Tambahan Lembaran Negara No.4250).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption (Lembaran Negara RI Tahun 2006 No.32 / Tambahan Lembaran Negara No.4620).

Konvensi

UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) Tahun 2003.

DAFTAR PUTUSAN PENGADILAN

Putusan MA No. 1195 K/Pid.Sus/2014 tanggal 14 September 2014.

Putusan PT DKI No.13/PID/TPK/2016/PT.DKI tanggal 22 Maret 2016.

Putusan PN No.112/PID.Sus/TPK/2016/PN.Jkt.Pst tanggal 17 Februari 2017.

DAFTAR TABEL

TABEL 1	126
TABEL 2	190
TABEL 3	203
TABEL 4	204
TABEL 5	238

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PENETAPAN PANITIA PENGUJI DISERTASI	iv
HALAMAN PROMOTOR DAN KOPROMOTOR	v
UCAPAN TERIMA KASIH	vi
RINGKASAN	ix
SUMMARY	xiii
ABSTRACT	xv
ABSTRAK	xvi
DAFTAR PERUNDANG-UNDANGAN	xvii
DAFTAR PUTUSAN PENGADILAN.....	xviii
DAFTAR TABEL.....	xix
DAFTAR ISI	xx

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Permasalahan.....	1
2. Tujuan Penelitian.....	12
3. Manfaat Penelitian.....	12
4. Orisionalitas Penelitian	13
5. Kerangka Konseptual	15
5.1 Konsep Korupsi	15
5.2 Pengertian <i>Influence</i>	20
5.3 Konsep <i>Undue Influence</i>)	22
5.4 Konsep <i>Trading in Influence</i>	24
5.5 Teori Wewenang.....	31
5.6 Konsep Permufakatan Jahat.....	33
5.7 Konsep Kriminalisasi	42
7. Metode Penelitian	51
8. Sistematika Penulisan	56

BAB II FILOSOFI PERBUATAN *TRADING IN INFLUENCE* SEBAGAI PERBUATAN KORUPSI

1 Korupsi dalam Konteks Sejarah	57
2 Korupsi dalam Konteks Budaya	68
3 Korelasi Korupsi dan Politik	86
4 Korelasi Korupsi dan Kekuasaan.....	105
5 Korelasi Korupsi dan <i>Trading in Influence</i> (jenis, sebab dan akibat korupsi)	111

6 Kriminalisasi <i>Trading in Influence</i> sebagai Tindak Pidana Korupsi...	155
BAB III KONTRUKSI HUKUM PERBUATAN <i>TRADING IN INFLUENCE</i>	
SEBAGAI TINDAK PIDANA KORUPSI	
1 Bentuk-Bentuk Tindak Pidana Korupsi dalam UNCAC	161
2 Pengaturan <i>Trading in Influence</i> di beberapa Negara	161
2.1 Perancis.....	182
2.2 Spanyol	184
2.3 Belgia	186
3 Bentuk-Bentuk <i>Trading in Influence</i>	188
3.1 Pola Vertikal	190
3.2 Pola Vertikal dengan Broker	192
3.3 Pola Horizontal	194
4 Perbedaan <i>Trading in Influence</i> dengan Suap dan Gratifikasi	196
5 Kasus-kasus tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan <i>Trading in Influence</i>	200
5.1 Kasus Lutfi Hasan Ishaaq	204
5.2 Kasus Patrice Rio Capela	205
5.3 Kasus Irman gusman	220
6 <i>Ius Constituendum</i> pengaturan <i>Trading in Influence</i> sebagai Tindak Pidana Korupsi.....	229
BAB V PENUTUP	
1. Kesimpulan	242
2. Saran	243
DAFTAR BACAAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Permasalahan

Hampir seluruh negara di belahan bumi ini menghadapi permasalahan korupsi, terutama bagi negara-negara berkembang (*developing countries*), demikian juga negara-negara maju menghadapi hal sama. Oleh karenanya, salah satu yang melatarbelakangi lahirnya *The United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) adalah keprihatinan dari negara-negara di dunia atas keseriusan masalah dan ancaman yang ditimbulkan oleh tindak pidana korupsi yang merusak lembaga-lembaga dan nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai etika dan keadilan serta mengacaukan pembangunan yang berkelanjutan dan penegakan hukum (*Concerned about the seriousness of problems and threats posed by corruption to the stability and security of societies, undermining the institutions and values of democracy, ethical values and justice and jeopardizing sustainable development and the rule of law*).¹

Hal mana sejalan dengan pernyataan Mochtar Lubis yang menggambarkan korupsi telah menimbulkan kesengsaraan struktur birokratis di setiap negara di dunia, yang secara perlahan menggerumus semua sendi kehidupan kenegaraan suatu bangsa, mulai dari ruang sosial, ekonomi, politik, moral, dan sebagainya.² Lebih lanjut Mochtar Lubis menyatakan bahwa merajalelanya korupsi cenderung terjadi pada kondisi suatu bangsa yang sedang berada dalam krisis dan suasana politik yang tidak pasti. Beberapa negara yang sedang berkecamuk perang politik di

¹ Kristian dan Yopi Gunawan, *Tindak pidana korupsi Kajian Terhadap Harmonisasi antara Hukum Nasional The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*, Bandung, Refika Aditama, 2015, h.8

² Mansyur Semma, *Negara dan Korupsi (pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik)*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008, h.219.

dalamnya ataupun rezim orde baru yang menerapkan model birokrasi kaku, sangat riskan bagi wabah korupsi.

Pemikiran Mochtar Lubis tersebut sejalan pula dengan latar belakang lahirnya UU Nomor 20 Tahun 2001 yang merupakan perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan luar biasa, yang pemberantasannya juga harus dilakukan secara luar biasa pula.³

Berdasarkan Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dinyatakan bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia sudah meluas dalam masyarakat. Perkembangannya terus meningkat dari tahun ke tahun, baik dari jumlah kasus yang terjadi dan jumlah kerugian negara maupun dari segi kualitas tindak pidana yang dilakukan semakin sistematis serta lingkupnya yang memasuki seluruh aspek kehidupan masyarakat. Meningkatnya tindak pidana korupsi yang tidak terkendali akan membawa bencana tidak saja terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya. Tindak pidana korupsi yang meluas dan sistematis juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, dan karena itu semua maka tindak pidana korupsi tidak lagi dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa melainkan telah menjadi suatu kejahatan

³ Konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134)

luar biasa. Begitupun dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan secara biasa, tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.

Harus diakui bahwa modus dan pelaku kejahatan korupsi dari waktu ke waktu telah mengalami sebuah perubahan yang signifikan. Hal ini dapat dilihat dari kasus-kasus korupsi yang ditangani oleh penegak hukum baik oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kepolisian dan Kejaksaan, yang ternyata ditemukan beberapa kasus yang secara normatif belum ada pengaturannya dalam Undang-Undang Korupsi.

Kasus korupsi Lutfi Hasan Isqak (LHI) selaku Presiden Partai Keadilan Sosial (PKS) yang telah terbukti bersalah terkait dengan suap impor daging sapi. Dari aspek hukum kasus ini teridentifikasi adanya perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*) oleh Lutfi Hasan Isqak selaku presiden PKS yang berupaya mempengaruhi Menteri Pertanian Suswono yang merupakan kader PKS untuk memberikan kuota impor daging sapi kepada PT Indoguna Utama, dimana untuk itu LHI menerima uang dari PT Indoguna Utama melalui orang dekatnya Ahmad Fathanah. Memang tidak menjadi persoalan karena kebetulan yang bersangkutan selain sebagai Presiden Partai Keadilan Sejahtera (PKS), ia sebagai anggota DPR RI yang tentunya adalah Penyelenggara Negara. Namun akan menjadi persoalan manakala ia bukan anggota DPR, apakah Lutfi Hasan Isqak dapat diproses hukum dengan mengacu kepada ketentuan pasal-pasal dalam Undang-Undang Korupsi yang saat ini berlaku. Tentu hal tersebut tidak dapat diproses secara hukum, mengingat Undang-Undang Korupsi Indonesia hanya mengatur subyek hukum Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara atau orang lain yang bekerja sama dengan Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara.

Kasus lain adalah kasus korupsi Patric Rio Capela selaku Sekretaris Jenderal (Sekjen) Partai Nasdem yang berupaya memanfaatkan pengaruhnya untuk kepentingan Gatot Pujo Nugroho terkait penanganan kasus di Kejaksaan Agung melalui Ketua partai Nasdem Surya Paloh, dimana Jaksa Agung merupakan kader Partai Nasdem. Sama halnya dengan LHI, Patric Rio Capela juga kebetulan selain menjabat Sekjen Partai juga sebagai anggota DPR RI sehingga dapat diproses dengan menggunakan pasal suap, namun manakala yang bersangkutan bukan anggota DPR, tentu tidak dapat diproses dengan menggunakan pasal suap. Demikian pula dengan kasus Irman Gusman yang berupaya memanfaatkan pengaruhnya sebagai ketua DPD RI terhadap pejabat Bulog terkait penentuan kuota impor gula untuk kepentingan CV Semesta Berjaya, sangat kental dengan perbuatan TI karena secara normatif yang bersangkutan tidak memiliki kewenangan terkait penentuan kuota impor gula.

Kasus korupsi terakhir yang berkaitan dengan TI meskipun masih dalam proses penyidikan adalah kasus yang melibatkan Gubernur Bengkulu Ridwan Mukti beserta istrinya Lily Martiani Maddari dan kasus Walikota Tegal Siti Masitha Soeparno beserta orang kepercayaan Amir Mirza Hutagalung. Kedua kasus tersebut apabila dicermati sangat kental dengan adanya perbuatan TI, kasus pertama Lily Martiani Maddari memanfaatkan pengaruh suaminya Ridwan Mukti selaku Gubernur untuk mendapatkan fee proyek. Demikian juga untuk kasus kedua, Amir Mirza Hutagalung menjual pengaruh Siti Masithoh Soeparno selaku Walikota Tegal untuk mendapatkan uang baik dari proyek maupun dari dinas-dinas di Kotamadya Tegal.

Berdasarkan kasus-kasus korupsi tersebut dan sejalan dengan hasil penelitian dari *Of The Extent of Corruption in Different Institutions Global Corruption Barometer 2013*⁴, dimana partai politik dan parlemen merupakan bagian dari institusi demokrasi yang memiliki pengaruh dan kontribusi yang begitu besar dalam kehidupan publik, dimana partai politik merupakan satu-satunya saluran politik warga negara untuk memperoleh kekuasaan di parlemen. Kekuasaan DPR melingkupi tiga fungsi besar, yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Ketiga fungsi dan kewenangan yang besar tersebut sangat potensial untuk diselewengkan, terbukti sudah banyak kasus-kasus yang menjerat anggota DPR, baik secara pidana maupun kode etik, akibat penyalahgunaan kekuasaan tersebut.

Sebenarnya apabila merujuk kepada hasil konvensi PBB melawan korupsi yang disahkan di Merida, kasus-kasus yang melibatkan TI tersebut telah disadari sepenuhnya oleh negara-negara di dunia, sehingga dalam Pasal 18 UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) telah mengatur tindak pidana TI tersebut. Indonesia sendiri pada 19 September 2006 telah meratifikasi konvensi tersebut melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *The United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi PBB Menentang Korupsi, 2003).⁵ Setidaknya ada dua alasan ratifikasi UNCAC, *pertama*, tindak pidana korupsi tidak lagi merupakan masalah lokal, akan tetapi merupakan fenomena transnasional yang mempengaruhi seluruh masyarakat dan perekonomian sehingga penting adanya kerja sama internasional untuk pencegahan dan pemberantasannya termasuk pemulihan atau pengembalian aset-aset tindak pidana korupsi. Kedua,

⁴ Deborah Hardoon dan Finn Heinrich, *Global Corruption Barometer 2013*, Transparency International, Sekretariat Alt-Moabit, Berlin, Germany, 2013, h.16.

⁵ Sejak Desember tahun 2012, tercatat 165 negara tercantum sebagai negara pihak dalam konvensi PBB melawan korupsi

kerja sama internasional dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi perlu didukung oleh integritas, akuntabilitas, dan manajemen pemerintahan yang baik.⁶

Meratifikasi UNCAC merupakan bentuk komitmen Indonesia kepada dunia internasional dalam upaya pemberantasan korupsi.⁷ Ratifikasi tersebut menimbulkan konsekuensi tersendiri bagi pemerintah Indonesia, pemerintah dibebankan tanggung jawab untuk mengakomodir klausul-klausul yang ada di dalam UNCAC agar dapat diterapkan dan mengikat sebagai ketentuan hukum di Indonesia. Ratifikasi tersebut perlu diarahkan menjadi standar bersama dalam mengkualifikasi jenis kejahatan serta mekanisme penanganan kasus korupsi, salah satunya adalah perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*).

Ratifikasi Konvensi ini merupakan komitmen nasional untuk meningkatkan citra bangsa Indonesia dalam percaturan politik internasional. Arti penting lainnya⁸ dari ratifikasi Konvensi tersebut antara lain adalah untuk meningkatkan kerja sama internasional khususnya dalam melacak, membekukan, menyita, dan mengembalikan aset-aset hasil tindak pidana korupsi yang ditempatkan di luar negeri; meningkatkan kerja sama internasional dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik; meningkatkan kerja sama internasional dalam pelaksanaan perjanjian ekstradisi, bantuan hukum timbal balik, penyerahan narapidana,

⁶ Konsideran huruf b dan huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 Tentang pengesahan *The United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003)

⁷ *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption (CoE)* di awal tahun 1999 telah menempatkan ketentuan *Trading in Influence* ini sebagai salah satu norma penting yang diatur pada Pasal 12 CoE. Demikian juga dengan *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* yang mengaturnya pada Pasal 1.

⁸ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 Tentang pengesahan *The United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003)

pengalihan proses pidana, dan kerja sama penegakan hukum; mendorong terjalinnya kerja sama teknik dan pertukaran informasi dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi di bawah payung kerja sama pembangunan ekonomi dan bantuan teknis pada lingkup bilateral, regional, dan multilateral; dan harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi sesuai dengan Konvensi ini.

Konsekuensi yuridis diratifikasinya UNCAC oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC adalah adanya keharusan untuk mengadopsi norma-norma yang dianggap penting ke dalam hukum positif di Indonesia. Selain untuk mengejar ketertinggalan dan kekurangan dari Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang ada saat ini, ratifikasi tersebut juga menunjukkan komitmen serius Indonesia dalam memberantas tindak pidana korupsi. Korupsi tidak hanya muncul dalam bentuk atau pola-pola sederhana, seperti *mark up*, *mark down*, suap, gratifikasi, dan lain-lainnya. Namun, yang paling mengkhawatirkan saat ini adalah terjadinya korupsi yang pada substansinya membajak fungsi-fungsi negara untuk kepentingan bisnis, politik, serta persilangan di antara keduanya, banyak pihak menyebutkannya dengan istilah *state capture*. Dengan demikian, pengimplementasian aturan-aturan UNCAC secara menyeluruh menjadi sebuah keniscayaan.

Hal ini juga didorong oleh ketentuan UNCAC dalam Pasal 65 ayat (1) yang berbunyi: *“Each state party shall take the necessary measures, including legislative and administrative measures, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to ensure the implementation of its obligations under this Convention.”* (Negara Pihak wajib mengambil tindakan-tindakan yang perlu,

termasuk tindakan-tindakan legislatif dan administratif, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar dari hukum nasionalnya, untuk menjamin pelaksanaan kewajiban-kewajibannya berdasarkan Konvensi ini). Dipertegas lagi dalam ayat (2) yakni “*Each State Party may adopt more strict or severe measures than those provided for by this Convention for preventing and combating corruption*” (Negara Pihak dapat mengambil tindakan-tindakan yang lebih ketat atau keras daripada yang diatur dalam Konvensi ini untuk mencegah dan memberantas korupsi)

Sesuai ketentuan tersebut, pemerintah Indonesia dibenarkan untuk mengatur tindakan-tindakan yang lebih keras atau kuat dari yang diatur dalam konvensi. Hal tersebut tentu semakin menunjukkan bahwa relevansi pengaturan perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) menjadi hukum positif di Indonesia harus menjadi prioritas.

Pasca disahkannya UNCAC, itikad politik negara-negara yang meratifikasi konvensi tersebut dibuktikan dengan diselenggarakannya *Conference of States Party (CoSP)* yang diadakan pertama kali di Jordan-Dead Sea, pada tanggal 10 sampai dengan 14 Desember 2006. Konferensi ini sebagai tuntutan peningkatan kapasitas dan kerja sama negara-negara peserta demi pencapaian tujuan dan sasaran UNCAC. Di antara 8 poin resolusi konferensi ini,⁹ *review of implementation* menjadi perbincangan penting di level nasional (Indonesia). Sebagai salah satu negara pihak, Indonesia memiliki tanggung jawab besar untuk mensinergikan dan mengharmonisasikan UNCAC sebagai standar umum pembentukan kebijakan hukum nasional pemberantasan korupsi. Hal ini penting sebagai bentuk tanggung jawab dan komitmen Indonesia dalam memerangi korupsi dalam kancah global.

⁹ CoSP menghasilkan 8 resolusi penting. Di antara delapan resolusi pertemuan, *review of implementation* menjadi perbincangan panjang negara-negara pihak yang meratifikasi

Tahapan selanjutnya, Indonesia menjadi salah satu negara yang pertama kali menawarkan diri untuk ditinjau oleh negara peserta lainnya. Dua negara peninjau, yakni Uzbekistan dan United Kingdom melakukan *review* dan *country visit* terhadap Indonesia pada tanggal 14-16 Maret 2011.¹⁰ Hasil dari peninjauan itu kemudian menemukan banyak kelemahan, dan salah satu catatan pentingnya adalah belum diakomodasinya norma-norma UNCAC dalam hukum positif di Indonesia. Salah satu klausul dari peninjauan tersebut menyangkut dorongan untuk menerapkan norma UNCAC ke dalam hukum nasional pemberantasan korupsi, salah satunya tentang perbuatan memperdagangkan pengaruh (*Trading in Influence*), di mana sampai saat ini Indonesia belum juga menerapkan pengaturan perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) dalam hukum positifnya.

Berdasarkan data yang dipublikasikan oleh *Global Corruption Barometer* maka penyebab banyaknya korupsi yang terjadi di parlemen dan para kader-kader partai politik dikarenakan besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh parlemen. Di sisi lainnya, partai politik memiliki kekuasaan yang besar pula terhadap para kadernya di parlemen. Partai politik bisa saja *me-recall* para kadernya yang ada di DPR jika tidak sejalan dengan agenda partai, sebut saja pemberhentian tiga anggota Partai Golkar, yaitu Agus Gumiwang Kartasmita, Nusron Wahid, dan Poempida Hidayatullah. Pemberhentian ini dilakukan karena mereka dinilai tak mematuhi keputusan partai untuk mendukung pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa. Hal yang sama juga terjadi ketika Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) memberhentikan dua anggotanya karena mengambil sikap berbeda dalam pengambilan keputusan

¹⁰ Reviewer dari Uzbekistan adalah Odiljon Gaffarov, Evgeny Kolenko, Nusratbek Toichiev. Sementara dari perwakilan dari UK, di antaranya Alan Bacarese dan Paul Stepenson.

terkait kasus Bank Century. Dengan kondisi demikian, maka struktur partai yang oligarkis memaksa para kader partai di parlemen untuk mengikuti keinginan para penguasa partai, baik dari segi kebijakan maupun untuk pendanaan partai.¹¹

Kondisi tersebut semakin diperparah dengan kenyataan yang terjadi baik di parlemen maupun di partai politik yang bersikap tidak transparan. Dengan fenomena kewenangan yang luas disertai diskresi tanpa batas namun minus akuntabilitas, maka terbuka kesempatan luas bagi tumbuh suburnya praktik korupsi di partai politik maupun parlemen. Tidak transparannya pendanaan partai politik dapat dilihat dari kesimpulan uji informasi yang dilakukan oleh ICW terhadap keuangan sembilan partai politik yang ada di parlemen saat sekarang ini. Setidaknya terdapat enam persoalan besar yang ditemukan dalam penelusuran pendanaan partai politik melalui uji informasi di Komisi Informasi, di antaranya:¹²

1. Partai politik belum mandiri dalam mengumpulkan pendanaan mereka. Kecenderungan yang terjadi, partai politik masih mengadakan pendanaan dari sumber yang tidak sah.
2. Kebijakan dan keuangan negara masih rentan untuk dijadikan sebagai pintu masuk mendapatkan modal politik secara instan.
3. Tata kelola pengelolaan keuangan sebagian besar partai politik belum ada. Keuangan partai politik hanya diketahui oleh segelintir elit partai.
4. Sebagian besar dana partai digunakan untuk kegiatan operasional, sehingga pendanaan bagi pendidikan politik dikesampingkan.
5. Sebagian besar partai politik tidak mempunyai prosedur dan tata cara pelaporan laporan keuangan, dan belum mempunyai Petugas Pelaksana Informasi Daerah (PPID).
6. Beberapa kasus yang melibatkan kader partai di Senayan menunjukkan adanya penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan yang mereka miliki untuk mengumpulkan rente demi kepentingan pribadi dan/atau partai.

Salah satu sumber persoalan adalah masalah pendanaan partai politik, dimana untuk operasional partai, partai politik harus mencari dana dengan

¹¹ Reza Syawawi, "Menyoal Recall Partai Politik", Kompas, Sabtu, 28 Juni 2014.

¹² Indonesia Corruption Watch (ICW), "Rapor Merah Keuangan Partai Politik", Jakarta, 2013.

memperdagangkan pengaruhnya yakni menjual anggaran APBD/APBN kepada para pengusaha atau yang sering dikenal dengan istilah ijon. Hal mana jelas terlihat dari fakta hukum berbagai perkara korupsi yang ditangani KPK, hampir sebagian besar perkara suap yang diproses adalah suap ijon proyek, yang oleh Artidjo Alkausar diistilahkan dengan Korupsi Politik.

Melihat peta korupsi politik tersebut memunculkan sebuah pertanyaan penting, apakah elit-elit partai yang melakukan praktik korupsi yang bukan sebagai penyelenggara negara dapat dijerat dengan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang ada saat ini? Jika Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi ditelusuri lebih lanjut maka akan ditemukan sebuah kelemahan mendasar, baik dalam Undang-undang No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, yaitu tidak ditemukannya suatu ketentuan pidana yang mengatur apabila terjadi perbuatan TI.

Hal itu tentu saja menimbulkan resiko bagi keberlanjutan pemberantasan korupsi di masa depan, karena perbuatan TI belum dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi dalam hukum positif di Indonesia. Memang benar, jika pelaku perbuatan TI adalah Penyelenggara Negara atau Pegawai Negeri dapat diproses dengan tindak pidana suap, namun bagaimana jika pelaku bukan Penyelenggara Negara atau Pegawai Negeri?. Undang-Undang Pemberantasan Korupsi Indonesia nyaris menemui jalan buntu, padahal kebutuhan untuk memprioritaskan pemberantasan korupsi di sektor politik adalah sebuah keniscayaan.

Bertitik tolak pada latar belakang yang dikemukakan di atas, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah :

- 1.1. Filosofi perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) sebagai perbuatan korupsi.
- 1.2. Konstruksi hukum perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) sebagai tindak pidana korupsi.

2. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian di atas, maka sebagai tujuan dilakukan penelitian ini adalah :

- 2.1. Menemukan filosofi perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) sebagai perbuatan korupsi.
- 2.2. Menemukan konstruksi hukum perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) sebagai tindak pidana korupsi.

3. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai maka, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

3.1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran berupa konsep, metode atau teori dalam studi ilmu hukum, khususnya yang menyangkut tentang perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) sebagai perbuatan korupsi.

3.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran atau bahan pertimbangan bagi legislatif untuk menjadikan perbuatan

memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) sebagai tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

4. Orisinalitas Penelitian.

Orisinalitas (*originality*) dari suatu rencana proposal disertasi adalah merupakan suatu hal yang sangat penting dan utama yang harus dipenuhi dalam setiap penulisan disertasi, karena hal tersebut dapat menunjukkan kejujuran akademik dari seorang penulis. Konsep tentang orisinalitas ini harus dipahami terlebih dahulu oleh penulis, untuk menyatakan bahwa apa yang ditulis di dalam disertasi ini adalah benar-benar asli (orisinal), bukan jiplakan. Terry Hutchinson, mengemukakan orisinalitas sebagai berikut :

Originality is linked to creativity. It includes an element of critical insight. It often involves a rethinking of what has come before. It is also aligned with quality and thoroughness in progressing the research, so that if these aspects are attended to diligently then there will be little difficulty achieving a requisite standard of originality and significant (orisinalitas to knowledge in the under investigation).¹³

Orisinalitas sebagaimana dikemukakan di atas, berkaitan dengan kreatifitas, yang juga meliputi pandangan kritis dan sering menyangkut tentang pemikiran kembali tentang sesuatu yang sudah ada sebelumnya. Hal ini sesuai dengan definisi dari disertasi, yaitu suatu karya tulis mandiri dalam bidang ilmu pengetahuan dari seorang calon doktor yang berisi tentang : (i) penemuan baru, (ii) pengembangan dari yang sudah ada sebelumnya, atau (iii) mempertanyakan dari sudah dianggap mapan pada saat itu.

Berdasarkan teori, konsep, cara dan hal-hal lainnya yang sudah ada sebelumnya, kemudian melahirkan pemikiran baru untuk yang mungkin

¹³ Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., Pyrmont NSW 2009, Australia, h.128-129.

dikembangkan lebih lanjut lagi, atau mungkin berpikir kembali untuk mempertanyakan sesuatu yang telah dianggap benar saat itu. Kondisi dari proses pengembangan dan mempertanyakan kembali kebenaran suatu teori, konsep, cara dan hal-hal lainnya yang sudah ada melalui cara yang belum pernah dilakukan oleh orang lain sebelumnya itulah orisinalitas suatu karya ilmiah.

Harus diakui di dunia ini memang tidak ada hal-hal yang benar-benar baru sama sekali, namun semuanya berawal dari adanya proses dan berkembangnya dari sesuatu yang telah ada sebelumnya yang kemudian dikembangkan oleh para sarjana terdahulu. Ilmu pengetahuan berkembang, karena ada perubahan-perubahan terhadap teori, konsep dan cara, serta hal-hal lainnya yang sudah dilakukan oleh para sarjana sebelumnya.

Sepanjang upaya penelusuran yang dapat dilakukan Penulis terhadap materi Disertasi dengan bahasan tentang Tindak Pidana Korupsi dan pemberantasnya, penulis menemukan 2 (dua) disertasi yang ditulis oleh Yudi Kristiana dengan judul “Rekontruksi Birokrasi Kejaksaan dengan Pendekatan Hukum Progresif, melalui Penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi”, dan Disertasi Artidjo Alkutsar dengan judul “Korelasi Korupsi Politik dalam Hukum dan Pemerintahan (telaah tentang praktik korupsi politik dan penanggulangannya)”

Walaupun ada kesamaan tentang obyek penelitian yakni tentang korupsi di Indonesia, namun ada perbedaan yang signifikan mengenai fokus penelitian dengan Disertasi yang telah ditulis oleh Yudi Kristiana dan Disertasi Artidjo Alkutsar.

Disamping itu ditemukan pula tulisan ilmiah dari Indonesia Corruption Watch (ICW) yang berjudul “Kajian Implementasi Aturan *Trading in Influence* Dalam Hukum Nasional”, dan tesis yang berjudul “Kriminalisasi Perdagangan

pengaruh (*trading in influence*) Sebagai Tindak Pidana Korupsi”, namun penulis melakukan penelitian dengan mengangkat permasalahan yang berbeda, sehingga penelitian ini dianggap masih orisinal dan bukan merupakan hasil penjiplakan atau plagiat.

5. Kerangka Teoritik

5.1. Konsep Korupsi

Korupsi secara etimologis menurut Andi Hamzah berasal dari bahasa latin yaitu “*corruptio*” atau “*corruptus*” yang kemudian muncul dalam banyak bahasa Eropa seperti Inggris dan Prancis yaitu “*corruption*”, dalam bahasa Belanda “*korruptie*” yang selanjutnya muncul pula dalam perbendaharaan bahasa Indonesia : korupsi, yang dapat berarti suka di suap.¹⁴ Korupsi juga berasal dari kata “*corrupteia*” yang berarti “*bribery*” yang berarti memberikan/menyerahkan kepada seseorang agar orang tadi berbuat untuk keuntungan pemberi, atau juga berarti *seduction* yang berarti sesuatu yang menarik untuk seseorang berbuat menyeleweng.¹⁵

Menurut Fockema Andreae¹⁶ kata korupsi berasal dari bahasa latin *corruptio* atau *corruptus* (*Webster Student Dictionary*: 1960). Selanjutnya disebutkan bahwa *corruptio* itu berasal pula dari kata asal *corrumpere* atau kata latin yang lebih tua. Dari bahasa latin itulah turun ke banyak bahasa Eropa seperti Inggris, yaitu *corruption*, *corrupt*; perancis, yaitu *corruption*; dan Belanda, yaitu *corruptie*

¹⁴ Andi Hamzah, *Tindak pidana-tindak pidana tersebar Di Luar KUHP dengan Komentar*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995, h.135

¹⁵ Hermien Hadiati Koeswadji, *Korupsi di Indonesia dari Tindak pidana Jabatan ke Tindakan Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 32

¹⁶ Fockema Andreae, *Kamus Hukum*, Bandung, Bina Cipta, 1983, huruf c, Terjemahan Bina Cipta dalam Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta, Rajawali press, 2012, h. 4

(*koruptie*). Dari bahasa Belanda itulah kemudian turun ke dalam bahasa Indonesia “korupsi”, yang secara harafiah memiliki makna kebusukan, keburukan, kejahatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kecusian, kata-kata ucapan yang menghina atau memfitnah seperti dapat dibaca dalam *The lexition Webster Dictionary*.

Alatas, menandakan esensi korupsi sebagai pencurian melalui penipuan dalam situasi yang mengkhianati kepercayaan. Korupsi merupakan perwujudan *immoral* dari golongan untuk memperoleh sesuatu dengan metode pencurian dan penipuan. Titik penting yang ingin diletakan disini, juga mencakup dua bentuk korupsi yang sulit untuk dimasukkan dalam kebanyakan peristilahan korupsi, yaitu nepotisme dan korupsi *otogenik*.¹⁷

Berdasarkan *Black's Law Dictionary*, korupsi adalah perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak resmi dengan hak-hak dari pihak lain secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau orang lain¹⁸ (*An act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others*).

Sedangkan menurut David H. Bayley (didasarkan pada *webster's Third New International Dictionary*) adalah perangsang (seorang pejabat pemerintah berdasarkan iktikad buruk misalnya suap) agar melakukan pelanggaran

¹⁷ Syeh Husein Alatas dalam Masyur Semma, “*Negara dan Korupsi* (pemikiran Muhktar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia, dan Perilaku Politik)”, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008, h.32.

¹⁸ Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Pena Multi Media, Depok, 2008, h. 2.

kewajibannya.¹⁹ Penyuapan (sogokan) diberi definisi sebagai “hadiah, penghargaan, pemberian atau keistimewaan yang dianugerahkan atau dijanjikan, dengan tujuan merusak pertimbangan atau tingkah laku, terutama seorang dari dalam kedudukan terpercaya (sebagai pejabat pemerintah)

Menurut *World Bank*, korupsi adalah “*the abuse of public power for private benefit.*” Korupsi sangat berhubungan dengan penyalahgunaan kekuasaan dan bertujuan baik untuk akumulasi kekayaan maupun pemeliharaan kekuasaan.²⁰ Secara umum, korupsi dipandang sebagai hal buruk bagi perkembangan sistem politik dan ekonomi. Namun, dalam beberapa kasus, korupsi juga dipandang sebagai fenomena positif yang dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Samuel Huntington meyakini bahwa korupsi dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan memungkinkan individu untuk membayar suap agar terhindar dari aturan-aturan yang tidak efisien dan lambatnya birokrasi. Pandangan ini kemudian menghasilkan istilah “*grease-is-positive,*” yang inti argumennya menjelaskan bahwa korupsi membutuhkan *supply* dan *demand* untuk dapat beroperasi. Dengan kata lain, menurut pandangan ini korupsi diartikan sebagai alat pemenuh kebutuhan, terutama di sebagian besar negara dunia ketiga.²¹

Menurut *Transparency International*,²² “*Corruption involves behavior on the part of officials in the public sector, whether politicians or civil servants, in which they improperly and unlawfully enrich themselves, or those close to them, by*

¹⁹ Mochtar Lubis & James C. Scott, *Bunga Rampai Korupsi*, LP3ES, Jakarta, 1995, h. 86.

²⁰ I. Amundsen, “Political Corruption”, U4 Issue No. 6, Chr. Michelsen Institute, Bergen, 2006, <http://www.cmi.no/publications/file/2565-political-corruption.pdf>, diakses 10 Maret 2016.

²¹ A.K. Jain, ‘*Governance and Corruption: The Emerging Challenges of Development*’, dalam A.K. Jain (ed.), *The Political Economy of Corruption*, Routledge, London, 2001, h. 5.

²² Albert Hasibuan, *Titik Pandang Untuk Orde Baru*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, h. 342-347.

the misuse of the public power entrusted them (korupsi mencakup perilaku dari pejabat-pejabat di sektor publik, apakah politikus atau pegawai negeri, di mana mereka secara tidak benar dan secara melanggar hukum memperkaya diri sendiri atau pihak lain yang dekat dengan mereka, dengan cara menyalahgunakan kewenangan publik yang dipercayakan kepada mereka).

Pengertian yuridis sebagaimana penjelasan UU No 7 Tahun 2006, pengertian Tindak Pidana Korupsi adalah ancaman terhadap prinsip-prinsip demokrasi yang menjunjung tinggi transparansi, integritas dan akuntabilitas, serta keamanan dan stabilitas bangsa Indonesia. Oleh karena itu, maka korupsi merupakan tindak pidana yang bersifat sistematis dan merugikan langkah-langkah pencegahan tingkat nasional maupun tingkat internasional. Dalam pelaksanaan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi yang efisien dan efektif diperlukan dukungan manajemen tata pemerintahan yang baik dan kerja sama internasional, termasuk di dalamnya pengembalian aset-aset yang berasal dari tindak pidana korupsi tersebut.

Sedangkan menurut Undang-undang nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dikatakan bahwa korupsi adalah :

1. Pasal 2 ayat (1), Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara.
2. Pasal 3, Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Merujuk kepada salah satu konsideran lahirnya UU Nomor 31 Tahun 1999 yang merupakan perubahan atas UU Nomor 3 Tahun 1971 adalah bahwa tindak

pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. Ada perluasan bahwa korupsi tidak hanya merugikan keuangan negara akan tetapi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas. Memaknai hak sosial dan ekonomi masyarakat tentu tidak bisa terlepas dari dunia ekonomi bisnis, dimana ternyata perbuatan-perbuatan curang dan tidak baik dalam dunia bisnis bukan merupakan tindak pidana korupsi dalam hukum positif Indonesia.

Berdasarkan rumusan pengertian mengenai korupsi tersebut di atas terlihat bahwa korupsi pada umumnya merupakan kejahatan yang dilakukan oleh kalangan menengah ke atas, atau yang dinamakan dengan *white collar crime* yaitu kejahatan yang dilakukan oleh orang-orang yang berkelebihan kekayaan dan dipandang “terhormat”, karena mempunyai kedudukan penting baik dalam pemerintahan atau di dunia perekonomian.²³

Selaras dengan pendapat di atas, menurut Indriyanto Seno Adji, bahwa tidak dapat dipungkiri korupsi merupakan *white collar crime* dengan perbuatan yang selalu mengalami dinamisasi modus operandinya dari segala sisi sehingga dikatakan sebagai *invisible crime* yang penanganannya memerlukan kebijakan hukum pidana.²⁴

²³ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977, h.102

²⁴ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Diadit Media, Jakarta, 2006, h.374

Mengenai tindakan yang termasuk kategori tindak pidana korupsi, Carl J. Friesrich berpendapat bahwa:²⁵ pola korupsi dapat dikatakan ada apabila seorang pemegang kekuasaan yang berwenang untuk melakukan hal-hal tertentu seperti seorang pejabat yang bertanggung jawab melalui uang atau semacam hadiah lainnya yang tidak diperbolehkan oleh undang-undang; membujuk untuk mengambil langkah yang menolong siapa saja yang menyediakan hadiah dan dengan demikian benar-benar membahayakan kepentingan umum.

Menurut Hermien Hadiati Koeswadji, istilah korupsi yang berasal dari kata “*corrupteia*” yang dalam bahasa Latin berarti *seduction* atau *bribery*. *Bribery* adalah memberikan atau menyerahkan kepada seseorang untuk agar orang tadi memperoleh keuntungan. Sedangkan *seduction* berarti sesuatu yang menarik yang membuat seseorang menjadi menyeleweng.²⁶ Sedangkan Robert Klitgaard mengartikan korupsi adalah *one of the foremost problems in the developing world and it is receiving much greater attention as we reach the last decade of the century*.²⁷ Dalam pemahaman masyarakat umum, kata korupsi menurut Leden Marpaung adalah perbuatan memiliki “keuangan Negara” secara tidak sah (haram).²⁸

5.2. Pengertian pengaruh (*influence*)

Pengaruh (*influence*) adalah suatu transaksi sosial dimana seseorang atau kelompok dibujuk oleh seorang atau kelompok lain untuk melakukan kegiatan

²⁵ Martiman Prodjohamidjojo, *Penerapan Pembuktian dalam Tindak pidana Korupsi*, Mandar Maju, Bandung, 2009, h.9

²⁶ Hermien Hadiati Koeswadji, *Korupsi di Indonesia dari Deik Jabatan ke Tindak Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994, h. 32

²⁷ Robert Klitgaard dalam Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, h.15.

²⁸ Leden Marpaung, *Tindak Pidana Korupsi : Masalah dan Pemecahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, h.149

sesuai dengan harapan mereka yang mempengaruhi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005: 849), “Pengaruh adalah daya yang ada atau timbul dari sesuatu (orang atau benda) yang ikut membentuk watak, kepercayaan atau perbuatan seseorang.”

Sementara itu, Surakhmad (1982:7) menyatakan bahwa pengaruh adalah kekuatan yang muncul dari suatu benda atau orang dan juga gejala dalam yang dapat memberikan perubahan terhadap apa-apa yang ada di sekelilingnya. Jadi, dari pendapat-pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pengaruh merupakan suatu daya atau kekuatan yang timbul dari sesuatu, baik itu orang maupun benda serta segala sesuatu yang ada di alam sehingga mempengaruhi apa-apa yang ada di sekitarnya.

Pada umumnya masyarakat berpendapat bahwa kekuasaan dapat mengadakan sanksi dan pengaruh. Kebanyakan sarjana, termasuk Floyd Hunter (1953) dalam karyanya *community Power Structure* berpendapat bahwa:”Kekuasaan merupakan pengertian pokok, dan pengaruh bentuk khususnya.”²⁹ Demikian pula pendapat Carl Friedrich (1976) dalam bukunya, *An Introduction to Political Theory*.³⁰ Namun Laswell dan Kaplan berbeda pendapat, dan menganggap pengaruh sebagai konsep pokok, dan kekuasaan sebagai bentuk khas dari pengaruh, yang dirumuskan sebagai berikut :

Kekuasaan untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan orang lain melalui sanksi yang sangat berat (yang benar-benar akan dilaksanakan atau yang berupa ancaman sanksi) itulah yang membedakan kekuasaan dari pengaruh pada umumnya. Kekuasaan merupakan kasus khusus dari penyelenggaraan

²⁹ Floyd Hunter, *Community Power Structure* (University of North Carolina Press, 1953), h. 164.

³⁰ Carl Friedrich, *An Introduction to Political Theory* (New York Harper and Row, 1967), h.124.

pengaruh; ia merupakan proses ancaman, jika mereka tidak mematuhi kebijakan-kebijakan yang dimaksud.³¹

Menurut Artidjo Alkostar :

“Pengaruh adalah suatu tekanan yang mempengaruhi sikap orang untuk menentukan pendapatnya sehingga dengan demikian lebih bersifat tekanan, di mana tekanan dapat berupa: (1) tekanan kekuasaan politik, dan (2) tekanan ekonomi. Dalam arti kata memberi janji, apa pun bentuknya yang berupa yang menguntungkan bagi orang yang mau dan dapat dipengaruhi.”³²

Kekuasaan berkaitan dengan pengaruh sehingga disebut sebagai hubungan pengaruh mempengaruhi. Kalau kekuasaan mensyaratkan adanya “keterpaksaan”, sedangkan pengaruh (*influence*), menurut Miriam Budiardjo,³³ merupakan bentuk lunak dari kekuasaan. Namun begitu, belum tentu dua orang yang memiliki bidang kuasa yang sama, akan memiliki bidang pengaruh yang sama pula. Sebab pengaruh itu berkaitan dengan “kepribadian” seseorang. Begitu pula, pengaruh tidak selalu berkaitan dengan kekuasaan, sebab ada orang yang tidak mempunyai kekuasaan (kedudukan formal) tetapi mempunyai pengaruh.

5.3. Konsep *Undue Influence* (penyalahgunaan keadaan)

Tentang pengaruh (*influence*) rupanya juga dikenal dalam hukum perdata, yakni mengenai penyalahgunaan keadaan yang dalam hukum Indonesia merupakan padanan dari istilah *misbruik van omstandigheden*³⁴ dan *undue influence*.³⁵ Dalam sistem common law selain *undue influence* dikenal pula *unconscionability*, yang

³¹ Laswell dan Kaplan, *power and society*, h.76.

³² Indonesia Corruption Watch, “Kajian Implementasi Aturan Trading in Influence Dalam Hukum Nasional”, Jakarta, 2014, h. 45

³³ Meriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, h.76.

³⁴ Henry P.Panggabean, 1991, *Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik van Omstandigheden) Sebagai Alasan (Baru) Untuk Pembatalan Perjanjian (Berbagai Perkembangan Hukum Di Belanda)*, Liberty Jogjakarta, h.32-33.

³⁵ N.E. Algra et.al, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia*, Bandung Binacipta, 1983, h.301

keduanya berbeda, meskipun memiliki kesamaan yakni keduanya didasarkan pada adanya ketidakseimbangan posisi tawar para pihak. Bila kontrak terbentuk atas dasar ketidakpatutan atau ketidakadilan yang terjadi pada suatu hubungan para pihak yang tidak seimbang, maka hal itu dinamakan *undue influence* (hubungan yang berat sebelah), namun bila ketidakadilan terjadi pada suatu keadaan, maka hal ini dinamakan *unconscionability* (keadaan yang berat sebelah).

Dalam putusan kasus *Commercial Bank of Australia v Amadio* (1983) 151 CLR 447, Deane J. menyatakan bahwa doktrin *undue influence* dipandang dari akibat ketidakseimbangan itu terhadap pemberian kesepakatan dari pihak yang dipengaruhi, sedang *unconscionability* dipandang dari kelakuan pihak yang kuat dalam usahanya memaksakan atau memanfaatkan transaksinya terhadap orang yang lemah, apakah sesuai dengan kepatutan.³⁶

Dalam kasus *undue influence* harus ada suatu bentuk eksploitasi oleh salah satu pihak atas pihak yang lebih lemah. Pihak yang berupaya membatalkan transaksi dengan dasar *undue influence*, harus membuktikan bahwa transaksi itu tidak jujur, bahwa dia pihak yang tidak bersalah telah dirugikan. Pihak lainnya harus melindungi diri dengan membuktikan bahwa sudah ada nasihat profesional dan independen yang telah diberikan sebelum transaksi diadakan.³⁷

Van Dunne membedakan penyalahgunaan karena keunggulan ekonomis dan keunggulan kejiwaan sebagai berikut :³⁸

1. persyaratan-persyaratan untuk penyalahgunaan keunggulan ekonomis

³⁶ Hardjan Rusli, *Hukum Perjanjian Indonesia Dan Common Law*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, h.113-115.

³⁷ Arthur Lewis, *Dasar-Dasar Hukum Bisnis*, penerjemah Derta Sri Widiowatie, Bandung, Nusa Media, 2009, h.132.

³⁸ Van Dunne, *Diktat Kursus Hukum Perikatan yang diterjemahkan Sudikno Mertokusumo*, Yogyakarta, 1987, h.15-21.

2. satu pihak harus mempunyai keunggulan ekonomis terhadap yang lain;
3. pihak lain terpaksa mengadakan perjanjian.
4. persyaratan untuk adanya penyalahgunaan keunggulan kejiwaan
5. salah satu pihak menyalahgunakan ketergantungan relative, seperti hubungan kepercayaan istimewa antara orang tua dan anak, suami isteri, dokter pasien, pendeta jemaat.
6. salah satu pihak menyalahgunakan keadaan jiwa yang istimewa dari pihak lawan seperti adanya gangguan jiwa, tidak berpengalaman, gegabah, kurang pengetahuan, kondisi badan yang tidak baik dan sebagainya.

5.4. Konsep *Trading in Influence*.

Secara konsep, perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) memang sulit dimengerti dan juga sulit untuk digambarkan bentuknya.³⁹ Mengutip dari Michael Johnston, seorang peneliti di Cambridge University juga menyatakan bahwa “*The scope of Influence Market corruption is difficult to specify.*”⁴⁰ Itulah alasan, yang menurut Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union (AAELP), beberapa negara tidak mau untuk memidana TI ini. AAELP juga menyatakan bahwa :

“The difficulty in criminalising trading in influence is that the corrupt act is not obvious. Whether an official is influenced is often difficult to prove because the causal connection between the actor who acts and the actor who is being influenced is not so clear and remains difficult to investigate and prove.”

Beberapa ahli dan lembaga telah mencoba merumuskan definisi *Trading in Influence*. Adapun definisi TI yang penulis dapat temukan dalam beberapa literatur, antara lain;

³⁹Michael Johnston, “*Syndrome of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*”, London; Cambridge University Press, 2005, h. 86

⁴⁰ Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union (AAELP), *Trading in Influence*, diakses pada tanggal 1 Juni 2015 dan Slingerland, Willeke. *The Fight Against Trading in Influence*, Saxion University of Applied Sciences, School of Governance & Law M. H. Tromplaan 28, 7513 AB Enschede, the Netherlands, h. 11

United Nations Conventions Against Corruption sebagaimana diatur dalam Pasal 18 huruf (a) dan (b) UNCAC :⁴¹

Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally (Setiap Negara Pihak dapat mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lainnya yang dianggap perlu untuk menetapkan kejahatan pidana, apabila dilakukan dengan sengaja) :

- a. *“The promise, offering or giving to a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority of the State Party an undue advantage for the original instigator of the act or for any other person”* (Janji, penawaran atau pemberian kepada pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh dari pejabat publik suatu manfaat yang tidak semestinya untuk kepentingan penghasut yang sebenarnya dari tindakan tersebut atau untuk orang lain siapa pun);
- b. *The solicitation or acceptance by a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage for himself or herself or for another person in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority of the State Party an undue advantage* (Permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya untuk dirinya atau untuk orang lain agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau dianggap ada dengan maksud memperoleh dari pejabat publik, suatu manfaat yang tidak semestinya).

Menurut pada penelitian BEEPS, *Trading in influence*⁴² diartikan sebagai perbuatan yang dilakukan dengan sengaja menjanjikan, menawarkan atau memberikan kepada seseorang pejabat publik atau orang lain, secara langsung atau tidak langsung, suatu keuntungan yang tidak semestinya, agar pejabat publik itu menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata, atau yang diperkirakan, suatu

⁴¹ Persatuan Bangsa-Bangsa, *United Nations Convention Against Corruption 2003 (UNCAC)*, Article 18

⁴² <http://fayusman-rifai.blogspot.com/2011/02/bentuk-bentuk-tindak-pidana-korupsi>, html, diakses tanggal 1 Mei 2017.

keuntungan yang tidak semestinya bagi si penghasut asli tindakan tersebut atau untuk orang lain. Arti sempit dari pengertian TI yaitu menggunakan pengaruh (kekerabatan, kekeluargaan, persahabatan atau hubungan lain) untuk menghasut pejabat publik demi memuluskan kepentingan seorang pengusaha atau pelaku korupsi. Korupsi ini tidak menggunakan suap sehingga korupsi ini dilakukan melalui kekerabatan.

Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union
*“The situation where a person misuses his/her influence over the decision-making process for a third party (person, institution or government) in return for his loyalty, money or any other material or immaterial undue advantage”*⁴³ (Situasi di mana seseorang menyalahgunakan pengaruhnya atas proses pengambilan keputusan untuk pihak ketiga (orang, institusi atau pemerintah) dengan imbalan kesetiaan, uang atau keuntungan material atau lainnya yang tidak semestinya).

United States Institutes of Peace:

“Someone who promises, offers, or gives to a public official, a foreign public official, an official of public international organization, or any other person directly or indirectly, an undue advantages in order that the public official foreign public official, foreign public official official of a public international organization, or the person abuse his or her real or supposed influence and with a view to obtaining from an administration or public authority an undue advantage for the original instigator of the act or for any other person. Or; (Seseorang yang menjanjikan, menawarkan, atau memberi kepada pejabat publik, pejabat publik asing, pejabat organisasi internasional publik, atau orang lain secara langsung atau tidak langsung, keuntungan yang tidak semestinya agar pejabat publik pejabat publik asing, pejabat publik asing Pejabat organisasi internasional publik, atau orang yang menyalahgunakan pengaruh sebenarnya atau yang seharusnya dan dengan maksud memperoleh persetujuan dari administrasi atau otoritas publik merupakan keuntungan yang tidak semestinya bagi pemalsuan tindakan tersebut atau orang lain). Atau;

Someone who is public official, a foreign public official, an official of a public international organization, or any other person, solicits or accepts an undue advantage, directly or indirectly, for himself or herself or another person or

⁴³ AALEP, *Op.Cit*

entity, in order that public official foreign public official, official of a public international organization, or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority an undue advantage."⁴⁴ (Seseorang pejabat publik, pejabat publik asing, pejabat organisasi internasional publik, atau orang lain, meminta atau menerima keuntungan yang tidak semestinya, secara langsung atau tidak langsung, untuk dirinya sendiri atau orang atau entitas lain, agar pejabat publik, Pejabat publik asing, pejabat organisasi internasional publik, atau orang yang menyalahgunakan pengaruhnya yang sebenarnya atau yang seharusnya dengan maksud untuk mendapatkan administrasi atau otoritas publik sebagai keuntungan yang tidak semestinya).

Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption:

*"when it committed intentionally, the promising, giving or offering, directly or indirectly, of any undue advantage to anyone, who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over the decision making of any persons in consideration thereof, whether the undue advantage is for himself or herself, or for anyone else, as well as the request, receipt or the acceptance of the offer or the promise of such an advantage, in consideration of that influence, whether or not the influence is exerted or whether or not the supposed influence leads to the intended results."*⁴⁵ (Ketika melakukan dengan sengaja, menjanjikan, memberi atau menawarkan, secara langsung atau tidak langsung, adanya keuntungan yang tidak semestinya kepada siapapun, yang menegaskan bahwa dia dapat memberikan pengaruh yang tidak benar atas pengambilan keputusan, apakah keuntungan yang tidak semestinya adalah untuk dirinya sendiri, atau untuk orang lain, serta permintaan, penerimaan atau penerimaan tawaran atau janji keuntungan semacam itu, dengan pertimbangan pengaruh itu, apakah pengaruh itu diberikan atau tidak apakah pengaruh yang dimaksud tersebut mengarah pada hasil yang diinginkan atau tidak).

Michael Johnston:

*"Influence Market corruption revolves around the use of wealth to seek influence within strong political and administrative institutions – often, with politicians putting their own access out for rent"*⁴⁶ (Korupsi Pengaruh dalam pasar berkisar pada penggunaan kekayaan untuk mencari pengaruh di dalam institusi politik dan administratif yang seringkali politisi menempatkan akses mereka sendiri untuk diperjualbelikan).

⁴⁴ United States Institute of Peace (USIP), <http://www.usip.org/apachesolrsearch/trading%20in%20influence>, diakses pada tanggal 1 Juni 2016

⁴⁵ European Union, *Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption (CoE Convention) 1993*, Article 12

⁴⁶ Michael Johnston, *Op.cit.*, h. 60

Oxford Dictionary:

*“influence peddling is the use of position or political influence on someone’s behalf in exchange for money or favour”.*⁴⁷ “Memperdagangkan pengaruh adalah penggunaan posisi atau pengaruh politik atas nama seseorang dengan imbalan uang atau bantuan”.

Merujuk kepada Oxford Dictionary, ada dua hal yang menjadi penekanan yakni *Pertama*, perdagangan pengaruh merupakan bentuk penggunaan posisi atau pengaruh politik atas nama seseorang. Subjek definisi tersebut harus dibedakan, karena “penggunaan posisi” berarti perdagangan pengaruh dilakukan langsung oleh pihak yang berkuasa; sementara “pengaruh politik atas nama seseorang” berarti menggunakan akses kedekatan dengan pihak yang sedang berkuasa. *Kedua*, *kick back* dari perdagangan pengaruh tersebut berbentuk uang atau bantuan. Inilah yang sebenarnya tujuan dari upaya perdagangan pengaruh. Hal ini tentu sejalan dengan frasa *“undue advantage”* (keuntungan yang tidak semestinya) sebagaimana yang diatur dalam UNCAC.

Black Law Dictionary *“Undue influence is the improper use of power or trust in a way that deprives a person of free will and substitutes another’s objective.”*⁴⁸ “Pengaruh yang tidak semestinya adalah penggunaan kekuasaan atau kepercayaan yang tidak semestinya dengan cara yang menghalangi kebebasan dan menggantikan tujuan orang lain”.

Pengertian dalam *Black Law Dictionary* mempunyai pengertian yang lebih luas daripada pengertian pengaruh sebagaimana yang terdapat dalam Oxford Dictionary. Pengertian dalam *Black Law Dictionary* ini tidak membatasi pada

⁴⁷ Oxford Dictionaries. <http://www.oxforddictionaries.com> diakses pada tanggal 1 juni 2016

⁴⁸ Bryan A Gardner, *Black Law Dictionary*, edisi ke 8, Editor in Chief.

penggunaan posisi atau pengaruh politik atas nama seseorang saja, melainkan sampai kepada penggunaan kekuasaan yang tidak semestinya yang mengganggu objektivitas.

Perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) memang memiliki karakteristik yang mirip dengan suap. Untuk membedakan kedua hal tersebut, Julia Phillip memberikan contoh secara konseptual untuk menjelaskan perbedaan tersebut;⁴⁹

“Bribery may be best demonstrated by the following example: A, director of a regional bank, is very interested in a valuable piece of real estate which is owned by the city. One of the biggest competitors of the bank is also interested in this property. A agrees with C, who is the responsible officer in the city’s construction department, that C will be given the opportunity to buy a luxurious mansion considerably below the market price if C provides A with the required construction permit for the plot. C (the agent) subsequently acts as desired by A (the client), thus disregarding the procedures and rules set up by the administration of the city (the principal) which would normally have applied in the case. By soliciting or accepting an undue advantage for himself (in form of the luxurious mansion below market price) in exchange for a favor given to A in the course of his official duties, C fulfils the elements of the offence of passive bribery under the definitions of most international anti-corruption instruments and the domestic laws of most countries. A, as the active briber, is also punishable.

The question of trading in influence arises if one changes some elements in the previous example: The case remains the same, except that A, this time, does not approach C directly with his concern. A seeks out his friend and tennis partner, B, a city officer for waste management. A tells B about his desire and asks him for ‘help’ in this regard. In exchange, A offers B the opportunity to buy a luxurious mansion considerably below the market price. B knows C well because they had met in several meetings at work which concerned both of their areas of responsibility. Furthermore, B and C are members of the same political party. B uses his personal relation with C in order to obtain a construction permit for A (without C knowing of the agreement between A and B). In the end, C provides A with the required permit.

The result is the same in both cases: A obtains a favorable decision from the responsible public officer, C. But while in the first case C receives a benefit for acting according to A’s wishes, he does not receive anything in the second

⁴⁹ Julia Phillip, “The Criminalization of Trading in Influence in International Anti-Corruption Laws”, (Disertasi Doktor University of Western Cape, South Africa, 2009, h. 7-9)

case, but merely acts in order to do his friend, B, a favor. The person obtaining a benefit in exchange for the desired decision of the public authority is B. This second example is a clear case of trading in influence, where B uses his influence (arising from his position) to obtain an action or decision from a public authority. Accordingly, in contrast to bribery, the offence of trading in influence requires a relationship which is enlarged by a fourth person: the 'influence peddler', that is, the person who commercialises his real or supposed influence (in our case B). The agent (C) does not appear on the scene himself, but remains in the background. Trading in influence thus appears as an indirect form of corruption, also called second-hand corruption. Despite its indirect nature, trading in influence seems neither less dangerous for a society, nor ethically more justifiable than the traditional offence of bribery."

"Penyuapan mungkin paling baik ditunjukkan oleh contoh berikut: A, direktur sebuah bank regional, sangat tertarik pada barang berharga dari real estate yang dimiliki oleh suatu kota. Salah satu pesaing terbesar bank juga tertarik dengan properti ini. A setuju dengan C, siapa petugas yang bertanggung jawab di departemen konstruksi kota, bahwa C akan diberi kesempatan untuk membeli rumah mewah di bawah harga pasar jika C menyediakan A dengan izin konstruksi yang diperlukan untuk plot tersebut. C (agen) selanjutnya bertindak sesuai keinginan A (klien), sehingga mengabaikan prosedur dan peraturan yang ditetapkan oleh administrasi kota yang biasanya akan diterapkan dalam kasus ini, dengan meminta atau menerima keuntungan yang tidak semestinya untuk dirinya sendiri (dalam bentuk rumah mewah di bawah harga pasar) dengan imbalan bantuan yang diberikan kepada A dalam perjalanan tugas resminya, C memenuhi unsur-unsur pelanggaran penyuapan pasif berdasarkan definisi sebagian besar instrumen anti-korupsi internasional dan hukum domestik kebanyakan negara. A, sebagai briber aktif, juga bisa dihukum.

Pertanyaan tentang perbuatan memperdagangkan pengaruh muncul jika seseorang mengubah beberapa elemen pada contoh sebelumnya: Kasusnya tetap sama, kecuali bahwa A, kali ini, tidak mendekati C secara langsung. A mencari teman dan rekan tenisnya, B, seorang petugas kota untuk pengelolaan sampah. A menceritakan B tentang keinginannya dan meminta dia untuk 'membantu' dalam hal ini. Sebagai gantinya, A menawarkan kesempatan kepada B untuk membeli rumah mewah dengan harga di bawah harga pasar. B tahu C dengan baik karena mereka pernah bertemu di beberapa pertemuan di tempat kerja yang menyangkut kedua bidang tanggung jawab mereka. Selanjutnya, B dan C adalah anggota partai politik yang sama. B menggunakan hubungan pribadinya dengan C untuk mendapatkan izin konstruksi untuk A (tanpa C mengetahui kesepakatan antara A dan B). Pada akhirnya, C menyediakan A dengan izin yang diperlukan.

Hasilnya sama dalam kedua kasus : A memperoleh keputusan yang menguntungkan dari petugas publik yang bertanggung jawab yakni C. Tetapi pada kasus pertama, C menerima keuntungan untuk bertindak sesuai keinginan A, dia tidak menerima apapun dalam kasus kedua, namun hanya bertindak untuk menolong temannya, B. Orang tersebut memperoleh

keuntungan dengan imbalan keputusan publik yang diinginkan Otoritas adalah B. Contoh kedua ini adalah kasus memperdagangkan pengaruh yang jelas, dimana B menggunakan pengaruhnya (timbul dari posisinya) untuk mendapatkan tindakan atau keputusan dari otoritas publik. Oleh karena itu, berbeda dengan penyuapan, pelanggaran memperdagangkan pengaruh memerlukan sebuah hubungan yang diperkuat oleh orang keempat : 'penjual pengaruh', yaitu orang yang mempublikasikan pengaruh sebenarnya atau yang seharusnya (dalam kasus ini adalah B). Agen (C) tidak muncul di tempat kejadian sendiri, namun tetap berada di belakang layar. Memperdagangkan pengaruh yang demikian muncul sebagai bentuk korupsi tidak langsung, juga disebut korupsi tangan kedua. Terlepas dari sifat tidak langsungnya, memperdagangkan pengaruh tampaknya tidak berbahaya bagi masyarakat, atau secara etis lebih dapat dibenarkan daripada pelanggaran penyuapan tradisional. "

5.5. Teori wewenang

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*).⁵⁰

Max weber mengemukakan beberapa bentuk wewenang manusia yang menyangkut juga kepada hubungan kekuasaan. Yang dimaksudkannya dengan wewenang (*authority*) adalah kemampuan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang diterima secara formal oleh anggota-anggota masyarakat.⁵¹ Jenis *authority* yang disebutnya dengan *rational legal authority* sebagai bentuk hierarki wewenang yang berkembang di dalam kehidupan masyarakat modern. Wewenang sedemikian

⁵⁰ Ibid., h.35-36

⁵¹ Hotman Siahaan, *Pengantar kearah sejarah dan teori sosiologi*, Erlangga, Jakarta, 1986 h.201.

ini dibangun atas dasar legitimasi (keabsahan) yang menurut pihak yang berkuasa merupakan haknya.⁵²

Kekuasaan meliputi unsur *influence*, yakni menakutkan sambil beragumentasi, sehingga bisa mengubah tingkah laku. Kekuasaan juga mempunyai unsur *persuasion*, yaitu kemampuan untuk menakutkan orang dengan cara sosialisasi atau persuasi (*bujukan atau rayuan*) baik yang positif maupun negatif, sehingga bisa timbul unsur manipulasi, dan pada akhirnya bisa berakibat pada unsur *coersion*, yang berarti mengambil tindakan desakan, kekuatan, kalau perlu disertai kekuasaan unsur *force* atau kekuatan massa, termasuk dengan kekuatan militer.⁵³

Ateng syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.⁵⁴ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

⁵² George Ritzer & Douglass J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, Jakarta, Kencana, 2007, h.37.

⁵³ Imam Hidayat, *Teori-Teori Politik*, (Malang: SETARA press, 2009), h.32-33.

⁵⁴ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab", *Jurnal Pro Justisia* Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), h. 22

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁵⁵

Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah :

“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).⁵⁶

5.6. Konsep Permufakatan Jahat

Permufakatan jahat menurut Pasal 88 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) terjadi apabila dua orang atau lebih sepakat akan melakukan kejahatan. Permufakatan jahat dianggap telah terjadi setelah dua orang atau lebih mencapai suatu kesepakatan untuk melakukan kejahatan, meskipun pada akhirnya tindak pidana tidak atau belum dilakukan. Permufakatan jahat memerlukan setidaknya 2 (dua) orang, sebab paling sedikit permufakatan itu dilakukan 2 (dua) orang. Jika hanya 1 (satu) orang saja, tidak mungkin ada permufakatan, melainkan hanya berupa janji pada diri sendiri semata-mata. Cukup adanya 2 (dua) orang saja sudah memenuhi syarat untuk terjadinya suatu permufakatan jahat, tidak perlu harus 3 (tiga), 4 (empat) orang dan seterusnya.

Dengan demikian, sudah ada permufakatan jahat jika hal melakukan kejahatan telah diperjanjikan (*overeengekomen*) oleh dua orang atau lebih. Untuk adanya perjanjian melakukan kejahatan haruslah di antara mereka telah terdapat kata sepakat. Dengan demikian sudah ada permufakatan jahat yang dapat dipidana,

⁵⁵ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h.65

⁵⁶ Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), h.4.

sekali pun belum ada perbuatan percobaan (*poging*) bahkan belum ada perbuatan persiapan (*voorbereiding*).⁵⁷

Mengacu pengertian permukaan jahat, secara substansi memiliki makna yang sama dengan istilah persekongkolan (*conspiracy*), yang dalam Black's Law Dictionary diartikan sebagai berikut :

*"A combination or confederacy between two or persons formed for the purpose of committing by their joint efforts, some unlawful or criminal act or some act, which is innocent itself, but becomes unlawful when done concerted action of the conspirators of for the purpose of using criminal or unlawful mean to be commissions of an act it itself unlawful"*⁵⁸

Definisi tersebut menegaskan bahwa persekongkolan harus dilakukan oleh 2 (dua) orang atau lebih yang bertujuan untuk melakukan suatu tindakan kriminal atau melawan hukum secara bersama-sama. Istilah persekongkolan selalu berkonotasi negatif, sebagaimana terlihat dari berbagai kamus yang selalu mengartikan sebagai permufakatan atau kesepakatan untuk melakukan kejahatan.⁵⁹

Perbuatan TI berkaitan dengan Persekongkolan dalam tender. Persekongkolan dalam tender di hampir semua negara dianggap sebagai jenis pelanggaran yang amat serius, karena tindakan tersebut biasanya merugikan negara dalam arti luas. UNCTAD menyatakan bahwa:⁶⁰ *"Collusive tendering is inherently anti-competitive, since it contravenes the very purpose of inviting tenders, which is to procure goods or services on the most favorable price and condition..."*

⁵⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia* ed.3 cet.4, Refika Aditama, Bandung, 2012.

⁵⁸ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary 5 th Edition.*, (minnesota, West Publising, 1998), h.382.

⁵⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1996, h. 893.

⁶⁰ A. M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*, 2003, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, cet 1, Jakarta, h. 362.

Persekongkolan juga kerap kali disamakan dengan kolusi (*collusion*), yaitu sebagai “*A secret agreement between two or more people for deceitful or produlent purpose*”, diartikan bahwa dalam hal kolusi ini ada suatu perjanjian rahasia yang dibuat 2 (dua) pihak atau lebih dengan tujuan penipuan atau penggelapan yang serupa dengan istilah konspirasi yang cenderung memiliki konotasi negatif.⁶¹

Tindakan persekongkolan (*conspiracy*) dalam hukum persaingan termasuk dalam kategori perjanjian. Pada hakekatnya, perjanjian terdiri dari dua macam. Pertama, perjanjian yang dinyatakan secara jelas (*ex-press agreement*), biasanya tertuang dalam bentuk tertulis, sehingga relatif lebih mudah dalam proses pembuktiannya. Kedua, perjanjian tidak langsung (*implied agreement*), biasanya berbentuk lisan atau kesepakatan-kesepakatan. Dalam hal tidak ditemukan bukti adanya perjanjian, khususnya *implied agreement* dan jika keberadaan perjanjian tersebut dipersengketakan, maka diperlukan penggunaan bukti yang tidak langsung atau bukti yang melingkupi untuk menyimpulkan perjanjian dan atau persekongkolan.⁶²

Pasal 1 butir 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, memberikan pengertian persekongkolan atau konspirasi usaha sebagai bentuk kerja sama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol.

⁶¹ Asril Sitompul, *Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 199, h.31.

⁶² Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, 2012. PT Fajar Interprata Mandiri, Jakarta, h. 278.

Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diuraikan ke dalam beberapa unsur sebagai berikut:

1. Unsur Pelaku Usaha

Sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 angka 5 Undang – Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara RI, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

2. Unsur bersekongkol

Bersekongkol diartikan sebagai kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu. Adapun istilah tersebut mengandung unsur-unsur sebagai berikut: Kerjasama antara dua pihak atau lebih, Secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya, Membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan, menciptakan persaingan semu, menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan, tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu, pemberian eksklusif oleh penyelenggara tender ataupun pihak terkait secara langsung/tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender dengan cara melawan hukum.

3. Unsur pihak lain

Pihak lain menunjukkan bahwa persekongkolan selalu melibatkan lebih dari satu pelaku usaha. Pengertian pihak lain dalam hal ini meliputi para pihak yang terlibat, baik secara horizontal maupun vertikal dalam proses penawaran tender.

4. Unsur mengatur dan menentukan pemenang tender

Mengatur dan atau menentukan pemenang tender adalah suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan/atau untuk memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara. Pengaturan dan/atau penentuan pemenang tender tersebut meliputi, antara lain menetapkan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender dan sebagainya. Pengaturan dan penentuan pemenang tender dapat dilakukan secara horizontal maupun vertikal artinya baik dilakukan oleh pelaku usaha atau panitia pelaksana.

5. Unsur persaingan usaha tidak sehat

Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antara pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Secara umum yang dikatakan bersekongkol adalah kerja sama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapa pun dengan cara apa pun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu.⁶³ Ada juga yang menyamakan istilah persekongkolan (*conspiracy*) dengan istilah *collusion* (kolusi), yakni sebagai: “*A secret agreement between two or more people for deceive or produlent purpose*” artinya bahwa dalam kolusi ada suatu perjanjian rahasia yang

⁶³ *Ibid.*, h.288.

dibuat oleh dua orang atau lebih dengan tujuan penipuan atau penggelapan yang sama artinya dengan konspirasi dan cenderung berkonotasi negatif.⁶⁴

Persekongkolan tender merupakan kegiatan yang biasa dilakukan oleh para pelaku usaha, dengan cara melakukan kesepakatan-kesepakatan guna memenangkan tender. Kegiatan tersebut tidak jarang mengakibatkan hambatan bagi pelaku usaha yang tidak terlibat dalam kesepakatan dan dampak lebih jauh dapat mengakibatkan kerugian bagi pihak penyelenggara karena terdapat ketidak-wajaran mengenai harga. Persekongkolan tender (*bid rigging*) termasuk salah satu perbuatan yang dianggap merugikan negara, karena terdapat unsur manipulasi harga penawaran dan cenderung menguntungkan pihak yang terlibat dalam persekongkolan.

Persekongkolan dalam tender merupakan suatu bentuk kerja sama yang dilakukan oleh dua atau lebih pelaku usaha dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu. Perjanjian ini dapat dilakukan oleh satu atau lebih peserta yang menyetujui satu peserta dengan harga yang paling rendah dan melakukan penawaran dengan harga di atas harga perusahaan yang direkayasa sebagai pemenang. Kesepakatan semacam ini bertentangan dengan proses pelelangan yang wajar, karena penawaran umum dirancang untuk menciptakan keadilan dan menjamin dihasilkannya harga yang murah dan paling efisien.⁶⁵ Oleh karena itu, persekongkolan dalam penawaran tender dianggap menghalangi terciptanya persaingan yang sehat di kalangan para penawar yang beriktikad baik untuk melakukan usaha di bidang bersangkutan.

⁶⁴ *Ibid.*, h.289.

⁶⁵ *Ibid.*

Persekongkolan dalam Tender membedakan tiga jenis persekongkolan dalam tender yaitu persekongkolan horizontal, persekongkolan vertikal dan gabungan persekongkolan vertikal dan horizontal.

1. Persekongkolan Horizontal

Persekongkolan Horizontal Merupakan persekongkolan yang terjadi antara pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan sesama pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa pesaingnya. persekongkolan tender merupakan perbuatan yang dilakukan oleh peserta tender untuk memenangkan satu peserta tender melalui persaingan semu. Oleh karena itu, tender kolusif tidak terkait dengan struktur pasar dan tidak terdapat unsur persaingan. Persekongkolan tender merupakan perbuatan yang mengutamakan aspek perilaku, berupa perjanjian untuk bersekongkol yang dilakukan secara diam-diam. Dalam persekongkolan tender, penawar menentukan perusahaan tertentu yang harus mendapat pekerjaan melalui harga kontrak yang diharapkan. Kecenderungan itu terdapat di semua negara, termasuk indonesia, seperti arisan di beberapa proyek lembaga instansi pemerintah. Persekongkolan tender yang terjadi tidak jarang melibatkan pemerintah, dalam hal ini panitia pengadaan barang atau atasannya serta pejabat terkait dengan pengadaan barang dan jasa tersebut.⁶⁶

Dalam praktik terdapat beberapa modus persekongkolan dalam penawaran tender antara lain :⁶⁷

a. Bid Suppression

Tekanan terhadap penawaran (*Bid Suppression*) artinya bahwa satu atau lebih penawar setuju untuk tidak mengikuti pelelangan atau menarik

⁶⁶ *Op.cit.*, h. 293.

⁶⁷ *Ibid.*

penawaran yang telah diajukan sebelumnya dan memberi kesempatan agar penawar lain dapat memenangkan pelelangan tersebut.

b. Complementary bidding

Penawaran yang saling melengkapi (*Complementary bidding*) yaitu kesepakatan diantara para penawar dimana dua atau lebih penawar setuju terhadap siapa yang akan memenangkan penawaran. Pemenang yang dirancang kemudian mengatakan kepada penawar lain mengenai harga yang direncanakan, sehingga mereka akan melakukan penawaran dengan harga yang lebih tinggi. Sebaliknya pemenang yang dirancang akan memerintahkan penawar lain untuk menawar di tingkat harga yang ditentukan, sehingga harga penawaran calon pemenang menjadi lebih rendah dari pada pesaing yang lain. Tindakan tersebut menciptakan kesan seolah-olah terdapat persaingan sesungguhnya diantara mereka, sehingga kontraktor yang dirancang berhasil memenangkan tender.

c. Bid rotation

Perputaran penawaran atau arisan tender (*bid rotation*) adalah pola penawaran tender di mana satu dari penawar setuju untuk kembali sebagai penawar yang paling rendah. Dalam hal ini, penawar tender lain (selain pemenang yang sudah ditentukan sebelumnya), secara bersama-sama akan menawar setinggi-tingginya, sebelum sampai pada gilirannya untuk memenangkan tender. Seringkali perputaran (arisan) ini menetapkan adanya jaminan, bahwa mereka akan mendapat giliran untuk memenangkan tender. Kadang kala dalam beberapa pola semacam ini, terdapat perjanjian untuk

mengantisipasi, bahwa penawar yang kalah dalam tender akan menjadi subkontraktor bagi pihak yang dimenangkan.

d. Market divison

Pembagian pasar (*Market divison*) adalah pola penawaran tender yang terdiri dari beberapa cara untuk memenangkan tender melalui pembagian pasar. Melalui metode ini, para penawar dapat merancang wilayah geografis maupun pelanggan tertentu, sehingga jika terdapat kontrak di wilayah tertentu, seluruh penawar sudah mengetahui penawar mana yang akan memenangkan tender.

2. Persekongkolan Vertikal

Persekongkolan Vertikal Merupakan persekongkolan yang terjadi antara antara salah satu atau beberapa pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa dengan panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan. Persekongkolan ini dapat terjadi dalam bentuk panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan bekerja sama dengan salah satu atau beberapa peserta tender. Dalam hal ini biasanya panitia tender memberikan berbagai kemudahan atas persyaratan-persyaratan bagi seorang penawar sehingga dia dapat memenangkan penawaran tersebut.⁶⁸

3. Persekongkolan Horizontal dan Vertikal

Merupakan persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan ini dapat melibatkan dua atau tiga

⁶⁸ *Ibid.*

pihak yang terkait dalam proses tender. Baik antara peserta tender sendiri maupun antara peserta tender atau penyedia jasa dengan pihak lain. Pihak lain ini biasanya pengguna barang dan jasa atau panitia tender atau pemiliknya (persekongkolan vertikal)

Salah satu bentuk persekongkolan ini adalah tender fiktif yakni baik panitia tender, pemberi pekerjaan, maupun para pelaku usaha, melakukan suatu proses tender hanya secara administratif dan tertutup. Persekongkolan ini dapat melibatkan dua atau tiga pihak terkait proses tender, misalnya tender fiktif yang melibatkan panitia, pemberi pekerjaan dan pelaku usaha yang melakukan penawaran secara tertutup.⁶⁹

5.7. Konsep Kriminalisasi

Kriminalisasi (*criminalization*) itu sendiri merupakan objek studi hukum pidana materiil (*substantive criminal law*) yang membahas penentuan suatu perbuatan sebagai tindak pidana (perbuatan pidana atau kejahatan) yang diancam dengan sanksi pidana tertentu. Perbuatan tercela yang sebelumnya tidak dikualifikasikan sebagai perbuatan terlarang dijustifikasi sebagai tindak pidana yang diancam dengan sanksi pidana.

Menurut Soerjono Soekanto, kriminalisasi merupakan tindakan atau penetapan penguasa mengenai perbuatan-perbuatan tertentu yang oleh masyarakat atau golongan-golongan masyarakat dianggap sebagai perbuatan yang dapat dipidana⁷⁰ menjadi perbuatan pidana atau membuat suatu perbuatan menjadi

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Soerjono Soekanto, *Kriminologi: Suatu Pengantar*, Cetakan Pertama, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981, h. 62.

perbuatan kriminal dan karena itu dapat dipidana oleh pemerintah dengan cara kerja atas namanya.⁷¹

Kriminalisasi dapat pula diartikan sebagai proses penetapan suatu perbuatan seseorang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang di mana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana.⁷²

Berhubungan dengan masalah kriminalisasi, muladi mengingatkan mengenai beberapa ukuran yang secara doktrinal harus diperhatikan sebagai pedoman, yaitu sebagai berikut :

1. Kriminalisasi tidak boleh terkesan menimbulkan overkriminalisasi yang masuk kategori *the misuse of criminal sanction* (penyalahgunaan sanksi pidana).
2. Kriminalisasi tidak boleh bersifat *ad hoc*
3. Kriminalisasi harus mengandung unsur korban *victimizing* baik actual maupun potensial.
4. Kriminalisasi harus memperhitungkan analisa biaya dan hasil dan prinsip *ultimum remedium*.
5. Kriminalisasi harus menghasilkan peraturan yang *enforceable*.
6. Kriminalisasi harus mampu memperoleh dukungan publik.
7. Kriminalisasi harus mengandung unsur *subsosialitet* mengakibatkan bahaya bagi masyarakat, sekalipun kecil sekali.
8. Kriminalisasi harus memperhatikan peringatan bahwa setiap peraturan pidana membatasi kebebasan rakyat dan memberikan kemungkinan kepada aparat penegak hukum untuk mengekang kebebasan itu.⁷³

Berkaitan dengan perubahan atau pembaharuan hukum yang bertujuan menjejahterakan masyarakat tidaklah terlepas dari upaya kriminalisasi yaitu proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang di mana perbuatan itu diancam

⁷¹ Henry Campbell Black, Black Law Dictionary, Fifth Edition, Sint Paul Minn: West Publishing Co., 1979, h. 337.

⁷² Sudarto, *Ibid*.

⁷³ Barda Nawawi Arief, *Op.cit*.

dengan suatu sanksi yang berupa pidana.⁷⁴ Kriminalisasi tersebut menurut Sudarto harus memiliki kriteria:⁷⁵

- a. penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat
- b. perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan “perbuatan yang tidak dikehendaki” yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spiritual) atas warga masyarakat;
- c. penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip “biaya dan hasil”;
- d. penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas dan kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas.

Soetandyo Wignjosoebroto mengemukakan bahwa kriminalisasi ialah suatu pernyataan bahwa perbuatan tertentu harus dinilai sebagai perbuatan pidana yang merupakan hasil dari suatu penimbangan-penimbangan normatif (*judgments*) yang wujud akhirnya adalah suatu keputusan (*decisions*).⁷⁶ Kriminalisasi dapat pula diartikan sebagai proses penetapan suatu perbuatan seseorang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang di mana perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana.⁷⁷

Pengertian kriminalisasi dapat pula dilihat dari perspektif nilai yakni perubahan nilai yang menyebabkan sejumlah perbuatan yang sebelumnya merupakan perbuatan yang tidak tercela dan tidak dituntut pidana, berubah menjadi

⁷⁴ Soedarto, *Op.cit.*, h.39.

⁷⁵ Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*

⁷⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Kriminalisasi Dan Dekriminalisasi*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 15 Juli 1993, h.1.

⁷⁷ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986, h. 31.

perbuatan yang dipandang tercela dan perlu dipidana.⁷⁸ Dalam perspektif labeling, kriminalisasi adalah keputusan badan pembentuk undang-undang pidana memberi label terhadap tingkah laku manusia sebagai kejahatan atau tindak pidana.⁷⁹

Asas adalah prinsip-prinsip atau dasar-dasar atau landasan pembuatan suatu peraturan, kebijakan dan keputusan mengenai aktivitas hidup manusia. Asas hukum merupakan norma etis, konsepsi falsafah negara, dan doktrin politik.⁸⁰ Di samping itu, asas hukum juga merupakan pikiran-pikiran yang menuntun, pilihan terhadap kebijakan, prinsip hukum, pandangan manusia dan masyarakat, kerangka harapan masyarakat.⁸¹

Menurut Scholten, asas-asas hukum adalah pikiran-pikiran yang tidak ditegaskan secara eksplisit dalam undang-undang. Ukuran kepatutan menurut hukum dapat dicari dalam pikiran-pikiran yang ada di belakang naskah undang-undang. Sedangkan menurut Van Hoecke, asas-asas hukum adalah opsi-opsi dasar bagi kebijakan kemasyarakatan yang aktual, dan prinsip-prinsip etik hukum.⁸²

Dalam konteks kriminalisasi, asas diartikan sebagai konsepsi-konsepsi dasar, norma-norma etis, dan prinsip-prinsip hukum yang menuntun pembentukan norma-norma hukum pidana melalui pembuatan peraturan perundang-undangan pidana. Dengan kata lain, asas hukum adalah konsepsi dasar, norma etis, dan prinsip-prinsip dasar penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan.

⁷⁸ Rusli Effendi dkk, "Masalah Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Rangka Pembaruan Hukum Nasional" dalam BPHN, Simposium Pembaruan Hukum Pidana Nasional Indonesia, Jakarta, Binacipta. 1986, h.64-65.

⁷⁹ Hugh D. Barlow, *Introduction to Criminology, Third Edition*, Boston: Little Brown and Company, 1984, h.9.

⁸⁰ Roeslan Saleh, *Op.cit.*, h.38-39.

⁸¹ *Ibid.*, h.29.

⁸² *Ibid.*, h.27-28.

Ada tiga asas kriminalisasi yang perlu diperhatikan pembentuk undang-undang dalam menetapkan suatu perbuatan sebagai tindak pidana beserta ancaman sanksi pidananya, yakni: (1) asas legalitas; (2) asas subsidiaritas, dan (3) asas persamaan/kesamaan. Pertama, asas legalitas yaitu, asas yang esensinya terdapat dalam ungkapan *nullum delictu, nulla poena sie praevia lege poenali* yang dikemukakan oleh von Feurbach. Ungkapan itu mengandung pengertian bahwa “tidak ada suatu perbuatan yang dapat dipidana kecuali atas perundang-undangan pidana yang sudah ada sebelum perbuatan itu dilakukan”. Asas legalitas adalah asas yang paling penting dalam hukum pidana, khususnya asas pokok dalam penetapan kriminalisasi.

Menurut Schafmeister dan J.E. Sahetapy⁸³ asas legalitas mengandung tujuh makna, yaitu: (i) tidak dapat dipidana kecuali berdasarkan ketentuan pidana menurut undang-undang; (ii) tidak ada penerapan undang-undang pidana berdasarkan analogi; (iii) tidak dapat dipidana hanya berdasarkan kebiasaan; (iv) tidak boleh ada perumusan tindak pidana yang kurang jelas (syarat *lex certa*); (v) tidak ada kekuatan surut dari ketentuan pidana; (vi) tidak ada pidana lain kecuali yang ditentukan undang-undang; dan (vii) penuntutan pidana hanya menurut cara yang ditentukan undang-undang.

Dalam doktrin hukum pidana ada enam macam fungsi asas legalitas. Pertama, pada hakikatnya, asas legalitas dirancang untuk memberi maklumat kepada publik seluas mungkin tentang apa yang dilarang oleh hukum pidana sehingga mereka dapat menyesuaikan tingkah lakunya.⁸⁴ Kedua, menurut aliran klasik, asas legalitas

⁸³ J.E. Sahetapy, *Hukum Pidana*, Yogyakarta, Liberty, 1996, h. 6-7.

⁸⁴ Abdullah Ahmed An-Naim, *Dekonstruksi Syari'ah*, Yogyakarta, LKIS dan Pustaka Pelajar, 1990, h. 197.

mempunyai fungsi untuk membatasi ruang lingkup hukum pidana. Sedangkan dalam aliran modern asas legalitas merupakan instrumen untuk mencapai tujuan perlindungan masyarakat.⁸⁵ Ketiga, fungsi asas legalitas adalah untuk mengamankan posisi hukum rakyat terhadap negara (penguasa). Hal ini adalah tafsiran tradisional yang telah mengenyampingkan arti asas legalitas sepenuhnya seperti dimaksudkan oleh ahli-ahli hukum pidana pada abad ke XVIII (delapanbelas).⁸⁶

Menurut Bassiouni, keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam-macam faktor termasuk:

- a. Keseimbangan sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai,
- b. Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang ingin dicari,
- c. Penilaian atau penaksiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia,
- d. Pengaruh sosial kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.⁸⁷

Pandangan lain dikemukakan oleh Soedarto yang mengungkapkan bahwa dalam menghadapi masalah kriminalisasi, harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan ini, (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan

⁸⁵ Antonie A.G. Peters, "Main Current in Criminal Law Theorie", in *Criminal Law in Action*, Gouda Quint by, Arnhem, 1986, h. 33, dikutip dari Kamariah, "Ajaran Sifat Melawan Hukum Material Dalam Hukum Pidana Indonesia", Pidato Pengukuhan Guru Besar, UNPAD, Bandung, Maret 1994, h. 43.

⁸⁶ Roeslan Saleh mengutip Antonie A.G. Peter dalam *Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif*, Jakarta, Aksara Baru, 1981, h. 2.

⁸⁷ M. Cherif Bassiouni, "*Substantive Criminal Law*", 1978, hlm. 82. Dikutip dari Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996.

mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.

- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil atau spiritual) atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*).
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).⁸⁸

Kriteria kriminalisasi yang dikemukakan Soedarto di atas mempunyai persamaan dengan kriteria kriminalisasi hasil rumusan (kesimpulan) Simposium Pembaruan Hukum Pidana yang menyebutkan beberapa kriteria umum sebagai berikut:

- a. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban?
- b. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya cost pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai?
- c. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya?
- d. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi citacita bangsa Indonesia sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat?

Hullsman mengajukan beberapa kriteria absolut yang perlu diperhatikan dalam proses kriminalisasi, yaitu sebagai berikut:

- a. Kriminalisasi seharusnya tidak ditetapkan semata-mata atas keinginan untuk melaksanakan suatu sikap moral tertentu terhadap suatu bentuk perilaku tertentu.
- b. Alasan utama untuk menetapkan satu perbuatan sebagai tindak pidana seharusnya tidak pernah didirikan suatu kerangka untuk perlindungan atau

⁸⁸ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, h. 44-48.

perlakuan terhadap seorang pelaku kejahatan potensial dalam kepentingannya sendiri.

- c. Kriminalisasi tidak boleh berakibat melebihi kemampuan perlengkapan peradilan pidana.
- d. Kriminalisasi seharusnya tidak boleh dipergunakan sebagai suatu tabir sekedar pemecahan yang nyata terhadap suatu masalah.⁸⁹

Adapun menurut Moeljatno ada tiga kriteria kriminalisasi dalam proses pembaruan hukum pidana.

1. Penetapan suatu perbuatan sebagai perbuatan terlarang (perbuatan pidana) harus sesuai dengan perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat.
2. Kedua, apakah ancaman pidana dan penjatuhan pidana itu adalah jalan yang utama untuk mencegah dilanggarnya larangan-larangan tersebut.
3. Ketiga, apakah pemerintah dengan melewati alat-alat negara yang bersangkutan, betulbetul mampu untuk benar-benar melaksanakan ancaman pidana kalau ternyata ada yang melanggar larangan.⁹⁰

Menurut Peter W. Low, dalam melakukan kriminalisasi perlu mengukur efek-efek yang mungkin timbul dari pelaksanaan kriminalisasi. Ada 3 (tiga) efek yang perlu diukur, yaitu,

1. manfaat kriminalisasi terhadap masyarakat. Pertanyaannya adalah, apakah kriminalisasi lebih banyak membawa manfaat atau tidak kepada masyarakat. Tidak mudah mengukur manfaat kriminalisasi karena adanya kesulitan membedakan efek pencegahan bertahap dalam skema kriminalisasi tertentu dari efek-efek yang bisa dicapai dengan metode non-pidana melalui peraturan hukum maupun sarana-sarana kontrol sosial lain. Di samping itu, adanya kesulitan menghitung dampak perilaku tertentu dalam kriminalisasi. Tidak mudah mengukur manfaat kriminalisasi juga berkaitan dengan adanya fakta bahwa 'kriminalisasi' adalah sebuah variabel yang dengan sendirinya bisa dimanipulasi karena efek keperilakuan akan tergantung pada definisi perilaku yang dilarang.
2. mengukur biaya kriminalisasi yang meliputi aspek pencegahan perilaku yang bernilai sosial, pengeluaran untuk penegakan, efek pada individu, efek pada privasi, efek kriminogenik, dan tarif kejahatan. Pencegahan perilaku yang bernilai sosial melalui pelarangan pidana dapat mencegah perilaku yang sah menurut hukum agar tidak masuk ke perilaku yang dilarang hukum. Besarnya efek ini bervariasi karena tidak menentunya pelarangan dan sifat instrumental perilaku yang dilarang. Pengeluaran biaya untuk penegakan hukum berkaitan dengan anggaran untuk berbagai sumberdaya

⁸⁹ Hullsman sebagaimana dikutip Roeslan Saleh dalam, *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1988, h. 87.

⁹⁰ Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Bina Cipta, Jakarta, 1985, h. 5.

yang digunakan untuk mendeteksi dan menghukum pelanggar. Pada sejumlah kasus, sumberdaya yang digunakan untuk penegakan hukum bagi pelanggaran tertentu paling tepat dipandang sebagai „biaya kesempatan“, yaitu sumberdaya yang mestinya telah atau dapat digunakan untuk menegakkan hukum pidana lain. Selain aspek pencegahan perilaku yang bernilai sosial dan pengeluaran untuk penegakan, biaya kriminalisasi yang lain adalah efek kriminalisasi pada individu. Tidak semua ‘kepedihan’ hukuman bisa diukur dengan skala ekonomi, atau bahkan dengan skala psikologis. Namun, kita bisa mendeskripsikan efek penahanan, penuntutan, pendakwaan, dan penghukuman pada pelanggar-pelanggar individual. Ini meliputi pengurangan produktivitas yang disebabkan oleh stigmatisasi (pemberian cap buruk) dan pengungkungan, dampak buruk bagi keluarga yang di tanggung, dan kerugian psikis dan fisik yang bisa terjadi sebagai akibat pemenjaraan.

Komponen biaya yang lain adalah efek yang ditimbulkan kriminalisasi pada privasi seseorang. Stephen dan Devlin mengakui bahayanya mengkriminalisasi perilaku yang terjadi dalam ranah privat yang tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain. Permasalahannya adalah bahwa penegakan hukum ini mengharuskan polisi menggunakan teknik-teknik investigasi yang “*intrusive*” yang melanggar privasi. Selanjutnya efek kriminogenik yang timbul akibat kriminalisasi. Sejumlah pelanggaran memiliki konsekuensi kriminogenik, yaitu, menciptakan keadaan-keadaan yang meningkatkan kemungkinan timbulnya aktivitas kejahatan yang tidak akan terjadi seandainya tidak ada pelanggaran dalam hal tertentu.

Menurut para teoritis pelabelan, respon resmi terhadap suatu penyimpangan, terutama melalui proses stigmatisasi dalam hukum pidana, meningkatkan kemungkinan penyimpangan lebih lanjut oleh individu-individu lain yang belum melakukannya. Ada pula biaya yang harus diukur akibat penegakan hukum yang setengah hati. Tingkat penegakan yang sesungguhnya ditentukan berdasar alokasi sumberdaya penyelidikan dan penuntutan serta prevalensi (maraknya) perilaku yang dilarang.

Di samping itu, komponen biaya lain yang harus diukur adalah tarif kejahatan. Pelarangan terhadap aktivitas komersial seperti perjudian, seks, pornografi, dan obat-obatan terlarang jelas mengurangi pasokan barang dan jasa yang dilarang, tapi sepanjang ada pembelinya, maka muncul pasar komersial gelap. Seberapa besar pelarangan bisa mengurangi aktivitas yang tidak dikehendaki sangat tergantung pada elastisitas permintaan, yaitu respon calon konsumen terhadap peningkatan harga. Tarif kejahatan mempunyai tiga konsekuensi sosial.

1. pendapatan yang sangat besar yang dihasilkan oleh illegal trafficking atas barang-barang yang dilarang tidak terkena pajak.
2. para pengusaha pasar gelap memiliki dorongan yang kuat, dan modal yang kuat untuk mengambil langkah apa pun yang diperlukan untuk melindungi investasi mereka dan mengurangi risiko penghukuman. Korupsi oleh para penegak hukum juga akan merajalela. Selain itu, tarif kejahatan yang tinggi untuk perdagangan obat, seks, dan perjudian membentuk kondisi ekonomi yang memungkinkan organisasi kejahatan skala-besar tumbuh subur. Akhirnya, kualitas barang dan jasa haram beragam, masyarakat mendapatkan manfaat dari regulasi: pelacur tidak perlu diperiksa dan dirawat atas penyakit-penyakit kelamin yang dideritanya; pendirian tempat judi tidak dimonitor kemungkinan terjadinya praktik kecurangan; dan obat tidak diuji kemurniannya.⁹¹

7. Metode Penelitian

7.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Menurut Morris L Cohen, penelitian hukum merupakan “*process of finding the law that governs activities in human society*”. Secara umum, penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁹²

7.2. Pendekatan masalah.

⁹¹ Peter W. Low, dkk., *Criminal Law: Cases and Materials*, The Foundation Press, Inc., New York, 1986, h.1075-1080.

⁹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, h.35.

Dalam melakukan penelitian ini, penulis melakukan tiga pendekatan, yakni :

7.2.1. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*);

7.2.2. Pendekatan konsep (*Conseptual Approach*);

7.2.3. Pendekatan perbandingan (*Comparative Approach*);

7.2.4. Pendekatan kasus (*Case Approach*).

Pendekatan peraturan Undang-Undang (*stute approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah segala peraturan perundang-undangan dan regulasi-regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti.⁹³

Pendekatan undang-undang ini dilakukan untuk mengetahui konsistensi atau kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau undang-undang dengan Undang-Undang Dasar atau regulasi dengan undang-undang. Dalam penelitian disertasi ini, akan ditelaah lebih mendalam UUD 1945, UU No. 8 Tahun 1981, UU No. 31 tahun 1999. UU No. 20 Tahun 2001, UU No. 30 Tahun 2002 dan UU No. 7 Tahun 2006 serta peraturan perundangan lainnya yang ada kaitannya dengan isu hukum yang akan diteliti dalam penelitian ini.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang bertitik tolak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, sehingga akan dapat menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Penelitian ini akan beranjak dari pandangan-pandangan, teori-teori dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum, khususnya tindak pidana korupsi, dan diharapkan akan dapat membantu penelitian ini untuk mengembangkan urgensi keberadaan perbuatan memperdagangkan pengaruh

⁹³ Terry Hutchinson, *Op.cit.*, h. 7.

(*Trading in Influence*) dalam hukum pidana nasional dan formulasi tindak pidana perbuatan memperdagangkan pengaruh (*Trading in Influence*) demi perbaikan dan perubahan aturan terkait Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pendekatan komparatif (*comparative approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara membandingkan undang-undang dari suatu negara dengan negara lain yang mengatur hal yang sama, atau membandingkan putusan pengadilan dari suatu negara dengan negara yang lain untuk perkara (kasus) yang sama. Kegunaan dari dilakukannya pendekatan seperti ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan diantara undang-undang tersebut, untuk menjawab isu antara ketentuan undang-undang dengan filosofi yang melahirkan undang-undang tersebut, sehingga peneliti memperoleh gambaran mengenai konsistensi antara filosofi dan undang-undang di antara negara-negara tersebut. Hal ini juga dapat dilakukan dengan memperbandingkan putusan pengadilan dari suatu negara dengan negara lain dalam perkara (kasus) yang sama.

Pendekatan perbandingan dikenal ada 2 (dua) metode perbandingan, yaitu (i) perbandingan secara mikro dan (ii) perbandingan secara makro. Perbandingan secara mikro adalah memperbandingkan pengaturan perundang-undangan dari suatu negara dengan negara lain. Sedangkan perbandingan makro adalah memperbandingkan system hukum dari suatu negara dengan negara lain. Dalam penelitian ini akan dilakukan perbandingan secara mikro yaitu hanya terbatas pada pengaturan tentang perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) pada beberapa negara.

Pendekatan Kasus atau *Case Approach* dilakukan dengan cara menganalisis kasus-kasus korupsi yang bersinggungan atau berdimensi dengan perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*).

7.3. Sumber bahan hukum

Adapun sumber-sumber penelitian hukum di antaranya:

- 7.3.1. Bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundangundangan, di antaranya: Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Penyelenggaraan Negara yang Bebas KKN, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, *United Nation Convention Against Corruption*, dan undang-undang yang terkait lainnya.
- 7.3.2. Bahan hukum sekunder, yang meliputi: buku teks, jurnal-jurnal, hasil kajian seputar perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*) dan korupsi secara umum.

7.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum baik primer maupun sekunder yang diperoleh dengan menggunakan metode bola salju (*snow ball theory*) akan diinventarisasi dan diidentifikasi untuk selanjutnya digunakan dalam menganalisis permasalahannya yang berhubungan dengan penelitian ini. Dalam melakukan inventarisasi serta identifikasi bahan hukum digunakan system kartu (*card system*) yang penata pelaksanaannya dilakukan dengan secara kritis, logis dan sistematis. Dengan langkah-langkah demikian diharapkan akan lebih mempermudah alur pembahasan dan penyelesaian (penulisan) penelitian ini.

7.5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Penelitian ilmiah (termasuk dan terutama disertasi) merupakan proses berpikir nalar yang sistematis yang tidak terpisahkan. Donald Mc CLOSLEY menyatakan “*writing is thinking*” atau sebagaimana diungkapkan Richard K. Neumann, Jr, “*the writing process and the thinking process are inseparable*” Richard K. Neumann, Jr mengemukakan 4 tahapan dalam proses, yaitu (i) *analyzing*; (ii) *organizing* (iii) *producing*; and (iv) *rewriting*.

Suatu karya tulis ilmiah (disertasi) selalu memiliki karakter sistematis-logis, sehingga penelitian tersebut dilakukan melalui tahapan-tahapan yang runtut dan teratur. Dalam penelitian ini tahapan yang dilakukan meliputi :

- a. Inventarisasi bahan hukum;
- b. Identifikasi bahan hukum;
- c. Sistematika bahan hukum;
- d. Analisis bahan hukum;
- e. Perancangan dan penulisan.

Rangkaian tahapan dimulai dengan inventarisasi dan identifikasi terhadap sumber bahan hukum yang relevan (primer dan sekunder). Langkah berikutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Proses sistematisasi ini juga diberlakukan terhadap asas hukum-asas hukum, teori-teori, konsep-konsep, doktrin, serta bahan rujukan lainnya. Melalui rangkaian tahapan ini diharapkan mampu memberi rekomendasi yang mendukung perlunya formulasi aturan terkait tindak pidana memperdagangkan pengaruh (*Trading in Influence*) dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi.

8. Sistematika Penulisan

Penulisan Desertasi ini dibagi menjadi 4 (empat) Bab yang terbagi dalam beberapa sub Bab, setelah bab I tentang Pendahuluan sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Bab II berisi uraian hasil penelitian dan pembahasan tentang filosofi *trading in influence* sebagai perbuatan korupsi yang meliputi (1) korupsi dalam konteks sejarah, (2) korupsi dalam konteks budaya, (3) korelasi korupsi dan politik, (4) korelasi korupsi dan kekuasaan, (5) Korelasi Korupsi dan *Trading in Influence* (jenis, sebab dan akibat), dan (6) Kriminalisasi *Trading in Influence* sebagai tindak pidana korupsi.

Bab III uraian hasil penelitian dan pembahasan tentang Konstruksi hukum *Trading in Influence* sebagai tindak pidana korupsi yang meliputi: (1) Jenis Tindak Pidana Korupsi Dalam UNCAC; (2) Pengaturan *Trading In Influence* Di Beberapa Negara; (3) Perbedaan *Trading In Influence* Dengan Suap; (4) Kasus-Kasus Tindak Pidana Korupsi Yang Berkaitan Dengan *Trading In Influence*, dan (5) *Ius Constituendum* Pengaturan *Trading In Influence*. Sedangkan Bab IV Penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II

FILOSOFI *TRADING IN INFLUENCE*

SEBAGAI PERBUATAN KORUPSI

1. Korupsi Dalam Konteks Sejarah

Korupsi adalah salah satu penyakit masyarakat yang sama dengan jenis kejahatan lain seperti pencurian, yang telah ada sejak manusia bermasyarakat di atas bumi ini. Masalah utamanya adalah meningkatnya korupsi itu seiring dengan kemajuan kemakmuran teknologi. Bahkan ada gejala dalam pengalaman yang memperlihatkan, semakin maju pembangunan suatu bangsa, semakin meningkat pula kebutuhan dan mendorong orang untuk melakukan korupsi.⁹⁴ Demikianlah realitasnya, sehingga Raja Sihanouk dari Kamboja pernah berkata, bahwa dia akan berusaha meningkatkan pembangunan di negaranya, walaupun dengan konsekuensi akan meningkat pula korupsi.⁹⁵

Berger dan Luckmann,⁹⁶ melihat bahwa korupsi bukan merupakan hasil dari kreasi sosial yang menampakkan diri secara perlahan. Ketika korupsi dieksternalisasikan, pada waktu yang sama secara perlahan juga didefinisikan sebagai realitas sosial objektif. Proses dialektika korupsi selanjutnya adalah diinternalisasi dari realitas sosial objektif eksternal sehingga menjadi bagian dari realitas sosial subjektif internal. Pada derajat dan lingkungan tertentu, korupsi yang menjadi realitas objektif yang diinternalisasi tersebut merupakan sesuatu kekuatan

⁹⁴ Andi Hamzah, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2005, h.1.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ <https://www.selasar.com/jurnal/32981/Korupsi-dan-Oligarki-Politik>, diakses tanggal 30 April 2017.

yang memaksa bagi aktor sosial untuk terlibat di dalamnya atau paling tidak menerimanya sebagai hal yang wajar.

Sejatinya korupsi sudah ada sejak awal kehidupan manusia bermasyarakat, yakni pada tahap tatkala organisasi kemasyarakatan yang rumit mulai muncul. Seperti gejala kemasyarakatan lainnya, korupsi banyak ditentukan oleh berbagai faktor.⁹⁷ Berdasarkan penunjukan waktu dari Hans G.Guterbock, “*Babylonia and Assyria*” dalam *Encyclopedia Brittanica* menunjukkan bahwa catatan kuno mengenai masalah ini menunjuk pada penyuapan para hakim, dan tingkah laku para pejabat pemerintah. Dalam sejarah dunia, khususnya di Mesir, Babilonia, Ibrani, India, Cina, Yunani dan Romawi Kuno, korupsi seringkali muncul ke permukaan sebagai masalah. Pada zaman kekaisaran Romawi, Hammurabi dari Babilonia, yang naik tahta sekitar tahun 1200 sebelum masehi memerintahkan kepada seorang gubernur provinsi untuk menyelidiki suatu perkara penyuapan.⁹⁸ Shamash, seorang raja Assiria (sekitar tahun 200 sebelum Masehi) bahkan menjatuhkan pidana kepada seorang hakim yang menerima uang suap.

Tidak hanya pada zaman kekaisaran Romawi, sejarah juga mencatatkan mengenai korupsi di Cina kuno. Dalam buku Nancy L. Swann yang berjudul *Food and Money in Ancient China* sebagaimana dikutip dari Han su karya Pan Ku menceritakan bahwa pada awal berdirinya dinasti Han (206 SM). masyarakat menghadapi saat-saat yang sulit, yang mana saat itu terjadi kesulitan pangan sehingga menyebabkan setengah dari jumlah penduduk saat itu meninggal dunia.

⁹⁷ Syeh Husein Alatas, *Korupsi, Sifat, Sebab, dan Fungsi*, Media Pratama, Jakarta. 1987, h. 1

⁹⁸ *Ibid.*

Tidak hanya itu, peraturan pemerintah saat itu bersifat tirani dan menindas pengutipan pajak dan pungutan gelap juga terjadi dimana-mana.⁹⁹

Pada zaman tersebut korupsi merupakan masalah yang sangat gawat. Orang-orang bijaksana di Cina menentang korupsi dalam kata-kata yang jelas. Banyak diantara kaisar Cina menaruh simpati kepada orang yang berusaha memberantas kejahatan korupsi, namun segera timbul hambatan dan merajalela kembali, baik karena terjadi pergantian penguasa ataupun tekanan keadaan seperti paceklik, bencana alam atau pecahnya peperangan.¹⁰⁰ *The History of the Former Han Dynasty* yang ditulis oleh Pan ku menceritakan bahwa korupsi oleh para pejabat pemerintah berlangsung sepanjang sejarah cina. Para kaisar tidak bersikap sama terhadap korupsi sedikit saja yang benar-benar cemas terhadapnya. Salah satu contoh yang jelas ialah kaisar Hsiao Ching yang naik tahta pada tahun 157 SM. Diceritakan bahwa ia membatasi keinginannya dan menolak hadiah-hadiah atau memperkaya diri sendiri, ia juga mengadakan perubahan hukuman yang diperkenalkan oleh ayahnya, Kaisar Hsiao Wen. Ia meninggalkan kebiasaan menghukum penjahat dengan melibatkan istri dan anak-anak mereka serta menghapus hukuman pengebirian.¹⁰¹

Melihat perjalanan sejarah bangsa Indonesia, telah dapat diketahui bahwa korupsi menurut banyak pengamat adalah warisan pada masa kerajaan yang masih mengenal sistem pemerintahan feodal. Secara sederhana kerajaan akan dipimpin oleh bangsawan (raja/sultan) yang notabene memiliki kekuasaan penuh. Korupsi yang ada saat ini berasal dari masa lalu yang bertumpu pada kekuasaan “birokrasi patrimonial” dan bertumpu sistem feodal. Mentalitas feodal dalam masyarakat

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*, h.43.

Indonesia saat ini merupakan salah satu faktor penyebab kenapa sulitnya membangun masyarakat modern yang bersih dan bebas dari korupsi. Feodal tidak selalu memiliki makna negatif, Jepang merupakan negara yang memiliki feodalisme cukup tinggi bahkan hingga saat ini. Namun Jepang dapat melakukan perubahan ke arah yang lebih maju. Mereka mengikuti perkembangan zaman dengan struktur feodalnya, bukan tertinggal oleh karena memiliki sistem sosial yang feodal.

Praktik-praktik korupsi yang marak terjadi di Indonesia pada zaman sekarang merupakan wujud kesinambungan historis. Kesinambungan historis ini merupakan *legacy* (warisan) dari sistem pemerintahan yang korup yang ada pada sistem pemerintahan sebelumnya dalam sejarah Indonesia, yaitu sistem pemerintahan feodal Jawa ala Mataram dan kombinasi Pemerintahan ala VOC yang kemudian dipertahankan pada masa kolonial Hindia-Belanda.¹⁰² Seperti diatakan oleh W.F. Wertheim bahwa meluasnya korupsi dan penyelewengan di Indonesia memiliki hubungan dengan feodalisme. Dalam bukunya berjudul *Indonesian Society in Transition*, Weirtheim menyatakan bahwa korupsi di Indonesia antara lain bersumber pada peninggalan pandangan Feodal, yang sekarang menimbulkan “*Conflicting Loyalties*” antara kewajiban terhadap keluarga dan kewajiban untuk Negara.¹⁰³

Di Jawa, VOC dipandang sebagai penerus Patrimonialisme yang dipraktikkan oleh Kerajaan-kerajaan di Jawa pada abad ketujuh belas.¹⁰⁴ Sistem patrimonial ini sebagai sistem pemerintahan yang dominan di Indonesia sejak dahulu, seperti apa yang disebut Max Weber sebagai *Patrimonial Bureaucratic State* (negara

¹⁰² *Ibid.*, h.424.

¹⁰³ Soedarso, Boesono, *Latar Belakang Sejarah dan Kultural Korupsi di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 2009, h.13.

¹⁰⁴ *Ibid.*, h.245.

patrimonial birokrasi.) Sistem pemerintahan yang patrimonial telah menjadikan praktik-praktik penyelewengan dan korupsi di tubuh pemerintahan menjadi tindakan/perilaku yang masif.

Perilaku koruptif sebagai warisan yang diberikan dari sistem pemerintahan sebelumnya, menjadikan korupsi berakar kuat dan sulit diberantas. Sistem pemerintahan patrimonial yang dominan pada zaman kerajaan Jawa, kemudian pada masa pemerintahan Kolonial VOC, dan pemerintahan kolonial Hindia-Belanda, telah mempengaruhi kehidupan dan sistem pemerintahan zaman sekarang. Dimana praktik-praktik korupsi dan penyelewengan yang mengikuti sistem patrimonial tersebut mewariskan perilaku korup kepada manusia di zaman modern ini.

Dalam perspektif pola patron-klien, tidak dikenal istilah pemimpin dan anak buah, melainkan pemilik dan pengabdian. Jadi dalam memahami konsep pemimpin pada masa VOC identik dengan pemilik, sedangkan anak buah identik dengan konsep abdi. Oleh karena itu pola hubungan dan komunikasi dalam pergaulannya bukan berdasarkan perjanjian akan tetapi pengabdian. Sehingga orang-orang yang diperintah oleh kelas yang lebih tinggi disebut *abdi-dalem*. Sementara konsep pemimpin dalam pola politik mistisisme identik dengan orang mumpuni dalam kehidupan spritual, artinya pemimpin disamakan dengan "gusti" tempat bergantung atau "pangengeran" orang-orang di bawahnya, dan oleh karena itu mereka harus *dikawulani* atau dilayani oleh orang-orang yang bergantung kepada mereka, sehingga dalam pola ini komunikasi yang dikembangkan dalam bentuk atau sifat *kawula-gusti*.

Akar yang paling hakiki dari perilaku korupsi pada masa VOC adalah mentalitas dan perilaku yang dapat didekati dari berbagai dimensinya, baik

sosiologis, psikologis, budaya maupun ekonomi dan politik. Sekalipun faktor-faktor yang menyuburkan perilaku korupsi pada masa itu secara teori dan pendekatan bisa diidentifikasi, dibedakan dan dipisah-pisah, namun pada kenyataannya korupsi merupakan mental dan perilaku manusia yang tidak akan pernah bisa dipahami secara tuntas. Sebagai gejala sosial perbuatan korupsi pada masa VOC adalah produk dari sikap hidup satu kelompok masyarakat, yang memakai materi dan kesenangan dunia sebagai standar kebenaran dan sebagai kekuasaan mutlak.¹⁰⁵

Mohctar Lubis¹⁰⁶ dengan tegas menyatakan bahwa korupsi yang kini merajalela di Republik Indonesia, berakar pada masa tersebut, kekuasaan bertumpu pada apa yang disebut kekuasaan “birokrasi patrimonial” yang berkembang dengan kerangka kekuasaan feodal. Dalam struktur seperti ini korupsi, pencurian tentu saja dengan mudah berkembang.

Pada tahun 1970 di era pemerintahan Soeharto, Muhamad Hatta ditunjuk sebagai Penasihat Presiden dalam upaya pemberantasan korupsi. Hal ini menunjukkan bahwa jejak-jejak korupsi sebenarnya telah ada sejak dahulu, paska Negara Indonesia mulai merdeka. Pernyataan Hatta bahwa korupsi telah membudaya di bangsa Indonesia menunjukkan pengertian bahwa Indonesia telah memiliki reputasi sebagai negara yang korup.¹⁰⁷ Jika ditelusuri lebih jauh lagi, maka praktik-praktik tindakan korupsi dan penyelewengan telah ada jauh sebelum Indonesia merdeka, ketika Indonesia masih dalam bentuk kerajaan dan masa kolonial.

¹⁰⁵ Erlina Wiyanarti, Artikel Jurnal Internasional Apps, “Historia “ Korupsi Pada Masa Voc Dalam Multiperspektif.

¹⁰⁶ Mansyur Semma, *Op. cit*, h.197.

¹⁰⁷ Wijayanto dkk. *Korupsi Mengkorupsi Indonesia: sebab, akibat, dan prospek pemberantasan*. Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009, h.417.

Korupsi dalam pengertian substansial, terjadi sejak lama, sejak ada komunitas manusia, sama seperti halnya kejahatan yang lain. Dalam buku *The Decline and The Fall of Roman Empire*, ahli sejarah Gibbon mengatakan bahwa :

“keruntuhan bangsa besar Romawi ditandai oleh ketidakmampuan mengendalikan hawa nafsu. Para pejabat negara lebih mengutamakan interes dan kepentingan pribadi. Hukum tidak lagi dihargai sebagaimana mestinya. Hal yang sama terjadi di dunia Islam. Sebelum jatuhnya kota Baghdad yang pernah menjadi pusat peradaban dunia ke tangan bangsa Tartar yang berarti berakhirnya Dinasti Abbasiyah, pada petinggi Abbasiyah umumnya hanya mengutamakan kepentingan pribadi, keluarga dan golongan daripada kepentingan bangsa dan negara. Mereka suka bermewah-mewah menurutkan hawa nafsu.”¹⁰⁸

Menurut Phil,¹⁰⁹ terdapat dua pemikiran historis tentang korupsi, yakni pertama adalah tradisi pemikiran panjang yang menganggap manusia itu “terkorupsi” dalam konteks religius dan ini bersangkut paut dengan Gerakan Injili abad ke-18 (Bab 2, hln.63-64). Terdapat alur pemikiran spesifik dalam ajaran Kristen (terutama pemikiran protestan, tetapi juga dalam agama lainnya) yang memperlakukan pelanggaran aturan sebagai tanda kelemahan yang lebih dalam-atau kegagalan “karma” dalam sejarah Budha. Tradisi ini juga mengkontraskan orang seperti ini dengan mereka yang mengikuti aturan dan bertingkah laku yang tidak korup. Pengkontraskan bukan untuk merespons sanksi eksternal, tetapi dalam konteks kemurnian hati. Hal ini membuat tiga katagori, yaitu (1) korup (pelanggar aturan; (2) berpotensi korup (mereka yang hanya menanggapi ancaman sanksi, yaitu mayoritas warga masyarakat), dan (3) mereka yang melakukan hal yang benar untuk alasan yang benar. Dalam tradisi injil ini “terpujilah orang dengan kemurnia hati” (*blased are the pure in heart*). Dari tradisi ini secara pararel tumbuhlah tradisi

¹⁰⁸ Jamil, “Republika”, 9 Oktober 2000.

¹⁰⁹ Peter Carey dan Suhardiyoto Haryadi, *Korupsi dalam Silang Sejarah Indonesia dari Dandels (1808-1811) sampai Era Reformasi*, Komunitas Bambu, 2016, Depok, Pengantar, h.Xiii.

kekhawatiran terhadap kemurnian motif dan serangkaian kekhawatiran tentang motif yang tidak murni.

Kedua adalah tradisi panjang pemikiran Republikan yang dimulai pada awal periode Romawi (509-27 SM) ketika kemaslahatan umum masyarakat selalu menghadapi resiko subversi dari motivasi-motivasi menguntungkan diri sendiri dan kelompok yang mengancam integritas negara. Disini juga terdapat kekhawatiran terhadap orang yang memiliki motivasi dan niat yang benar dalam bertindak di ranah publik. Hal yang benar untuk dilakukan bagi ranah publik harus dilakukan karena alasan yang benar. Maka ini juga memberi ketiga katagori tadi, yakni (1) korup; (2) berpotensi korup, dan (3) berhati murni.

Sebelum kemerdekaan atau periode kerajaan dapat dikatakan dalam sebagai masa tradisional. Pada masa kerajaan, raja memiliki kekuasaan yang absolut atas daerah dan masyarakatnya. Oleh karena itu pada umumnya jika raja menghendaki sesuatu tidak ada orang yang berani melawannya. Heddy Shri Ahimsa-Putra menyatakan bahwa korupsi bersumber pada masih menguatnya budaya tradisional yang belum mengenal pembedaan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum, padahal lembaga atau institusi birokrasi yang ada menyaratkan pemisahan yang tegas antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum. Selanjutnya Heddy Shri Ahimsa-Putra menjelaskan bahwa Huntington memberi ilustrasi tentang peran public dan kepentingan pribadi lewat peran seorang raja. Kalau budaya politik yang berlaku tidak membedakan peran raja sebagai seorang pribadi dengan peran dia sebagai raja, maka tidak mungkin orang menuduh raja melakukan korupsi ketika dia menggunakan uang Negara.¹¹⁰ Selain belum mengenal pembedaan antara

¹¹⁰ M.Mas Said, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Malang, UMM Press, 2007, h.195-196

kepentingan pribadi dan kepentingan umum, tidak ada kontrol konstitusional pada kekuasaan raja.¹¹¹

Dalam konteks budaya yang tertutup, masyarakat digambarkan sebagai masyarakat yang 'nrimo' atau menerima atas segala hidup yang dimilikinya atau juga bisa dikatakan pasrah dengan keadaan. Akan tetapi disisi lain ia memiliki keinginan untuk dihargai oleh pihak lain, tidak suka berterus terang, suka menyembunyikan persoalan, dan termasuk mengambil sesuatu keuntungan atau kesempatan saat tidak ada orang lain yang mengetahui. Adapun di kalangan keraton atau kerajaan Jawa, abdi dalem (pegawai keraton) lebih suka mencari muka atau bersifat menjilat. Di kalangan elit kerajaan, raja sangat suka disanjung, dihormati, dihargai dan tidak suka menerima kritik ataupun saran. Oleh karena itu kekuasaan kerajaan di Indonesia pada masa lalu (khususnya Jawa) cenderung otoriter. Budaya yang sangat tertutup ini turut menyuburkan benih-benih korupsi di Nusantara. Tidak jarang abdi dalem juga melakukan korupsi dalam mengambil upeti atau pajak dari rakyat yang akan diserahkan kepada Demang (Lurah) selanjutnya oleh Demang akan diserahkan kepada Tumenggung. Abdi dalem di Ketemenggungan setingkat kabupaten atau propinsi juga acap mengkorup pajak tersebut sebelum akhirnya diserahkan kepada Raja atau Sultan.¹¹²

Koentjaraningrat¹¹³ menegaskan mengenai mentalitas masyarakat Indonesia, dimana dalam hal budaya korup yang mewabah di kalangan masyarakat Indonesia, khususnya kalangan birokrat ternyata memiliki akar sejak masa

¹¹¹ Castles, dkk, *Birokrasi: Kepemimpinan, dan Perubahan Sosial di Indonesia*, Surakarta, Penerbit Hapsara, 1986, h.7.

¹¹² Yuris Hamdani, "Akar Budaya Korupsi di Indonesia", <http://sosbud.kompasiana.com/2011/10/05/akar-budaya-korupsi-di-indonesia/>, Diunduh 10 April 2017.

¹¹³ Koentjaraningrat, *Pengantar Antropologi Sosial dan Budaya*, Jakarta, Karunika- UT, 1986, h.3.

kolonial. Koentjaraningrat menyebutnya sebagai mentalitas buruk priyayi atau mental pegawai dimana birokrat dan pejabat kita tampaknya lebih banyak meneruskan mentalitas priyayi pada masa kolonial yang bertindak sebagai pegawai di pemerintahan penjajah Belanda. Menurut Koentjaraningrat, mentalitas ini di Indonesia telah mendorong praktik korupsi. Tradisi lama masyarakat Indonesia adalah adanya suatu kewajiban bagi bawahan untuk memberikan bingkisan kepada atasannya untuk menjaga hubungan baik. Selain itu pegawai di Indonesia terkadang tidak dapat membedakan urusan kantor dan urusan pribadi, sehingga terjadi seorang bawahan masih melaksanakan atau disuruh atasannya untuk mengerjakan urusan pribadi, istri, serta keluarga atasannya. Pola hubungan yang seperti itu yang menurut Koentjaraningrat berperan dalam mempercepat proses terjadinya korupsi, sehingga korupsi cenderung menjadi kerja kolektif.

Kondisi tersebut oleh pemerintah kolonial diperkuat dengan adanya aturan-aturan yang memaksa dan dalam pelaksanaannya memperlakuk elit pribumi (para bangsawan) dengan upaya mencari keuntungan sebesar-besarnya. Jadi birokrasi patrimonial yang berakar pada budaya Jawa tidak berubah bahkan ditambah bebannya oleh pemerintah Hindia Belanda.¹¹⁴

Pada masa kemerdekaan atau masa setelah masa kolonial, birokrasi patrimonial masih tetap melekat. Pengaruh feodalisme dan kolonialisme masih terus berlanjut yang berdampak adanya pola hubungan *patron-client*. Pada masa Orde Baru maupun Orde Reformasi, meskipun nampak ada usaha untuk memodernisir birokrasi akan tetapi ciri budaya patrimonialnya masih kental. Menurut Leo Agustino, pada konteks kekinian, budaya *patron-client* adalah

¹¹⁴ M. Mas Said, *Op.cit.*, h.204.

kesanggupan seorang patron (atasan) untuk menyediakan atau memberikan kursi, jabatan, serta pekerjaan bagi *client* (bawahannya) dengan imbal jasa bawahan harus memberikan loyalitas serta dedikasinya pada pemberi jabatan/pekerjaan, melalui bentuk-bentuk upeti, amplop, kesenangan, dan lain-lain. Oleh karena itu perlakuan bawahan pada atasan yang seringkali berlebihan dengan menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang tinggi pada patronnya serta mengabaikan kepentingan masyarakat, menjadi budaya yang mengakar kuat di negeri ini hingga era reformasi saat ini.¹¹⁵

Warisan sejarah berupa sistem kekuasaan “birokrasi patrimonial” dan bertumpu sistem feodal yang kemudian memunculkan pola hubungan *patron-client* inilah yang menurut Penulis menjadi bagian dan faktor pendukung terjadinya perbuatan memperdagangkan pengaruh. Dalam sistem hubungan patron-client, atasan akan dengan mudah mempengaruhi bawahan baik untuk kepentingan dirinya maupun untuk kepentingan pihak lain. Disinilah terjadinya perbuatan memperdagangkan pengaruh oleh atasan kepada bawahannya demi kepentingan pihak lain karena akan dan atau telah memberikan sesuatu.

Penulis melihat Korupsi Ratu Atut di Banten dan Bupati Klaten merupakan contoh nyata dari sistem *patrimonial* yang masih hidup dalam Pemerintahan di Indonesia saat ini. Korupsi dan penyelewengan dalam tubuh dinasti Atut menunjukkan bahwa praktik korupsi memiliki kesinambungan historis yang panjang dalam bentuk sistem *patrimonial*. Sistem *patrimonial* ini marak terjadi di berbagai pemerintahan di seluruh Indonesia dan dalam berbagai tingkatan.

¹¹⁵ *Ibid.*, h.205.

2. Korupsi dalam Konteks Budaya

Eksistensi hukum tidak lepas dan akan tumbuh berkembang dengan nilai budaya dan struktur sosial yang melingkupinya. Dalam era globalisasi, hukum Indonesia dan perangkat undang-undang yang menyangkut korupsi akan berinteraksi dengan apa yang diistilahkan oleh Muladi dengan “*Global Orientation*” dalam kaitannya dengan “*Human Right in the Administration of Justice*” yang salah satu instrumennya adalah “*Code of Conduct for Law Enforcement Official*”. Jadi perlu ada kode etik dari para birokrat pelaksana hukum yang visinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan masyarakat. Adanya *Code of Conduct* yang terkait dengan kaidah dan norma yang global, maka para birokrat akan semakin banyak merasa terkontrol oleh publik, sehingga akan semakin berkurang tindakan yang bermuatan kolusi, pemerasan secara halus, penyiksaan dan lain sebagainya. Termasuk juga perlunya pemerintah mengadopsi konvensi-konvensi internasional.¹¹⁶

Berkenaan dengan cara manusia hidup, belajar, berpikir, merasa, mempercayai dan mengusahakan apa yang patut menurut budayanya. Bahasa, persahabatan, kebiasaan makan, praktik komunikasi, tindakan-tindakan sosial, kegiatan-kegiatan ekonomi dan politik, serta teknologi semua itu didasarkan pola-pola budaya. Apa yang orang-orang lakukan, bagaimana mereka bertindak, bagaimana mereka hidup dan berkomunikasi, merupakan respon-respon terhadap fungsi-fungsi dari budaya mereka.¹¹⁷

¹¹⁶ Artidjo alkostrar, “Korelasi Korupsi Politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Praktik Korupsi Politik dan Penanggulangannya)”, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009, h.170.

¹¹⁷ Mulyana dan Rahmat, *Komunikasi antar Budaya, panduan berkomunikasi dengan orang-orang Berbeda Budaya*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, h.18.

Secara formal,¹¹⁸ budaya didefinisikan sebagai tatanan pengetahuan, pengalaman, kepercayaan, nilai, sikap, makna, hirarki, agama, waktu, peranan, hubungan, ruang, konsep alam semesta, obyek-obyek materi, dan milik yang diperoleh sekelompok besar orang dari generasi ke generasi melalui usaha individu dan kelompok. Budaya menampakkan diri dalam pola-pola bahasa dan dalam bentuk-bentuk kegiatan dan perilaku yang berfungsi sebagai model bagi berbagai tindakan penyesuaian diri dan gaya komunikasi yang memungkinkan orang-orang tinggal dalam suatu masyarakat di suatu lingkungan geografis tertentu pada suatu tingkat perkembangan teknnis pada suatu saat tertentu.

Dari berbagai literatur yang dipelajari maka konsep budaya mengandung makna yang bermacam-macam, tergantung dari sudut pandang dan konteks permasalahan. Oleh karena itu tidak mudah untuk mendefinisikan atau membuat suatu konsep budaya yang dapat diterima oleh semua kalangan. Konsep atau definisi kebudayaan yang sangat beragam tersebut dibuktikan oleh A.L. Kroeber dan C. Kluckkhon dimana mereka pernah mengumpulkan sebanyak 160 buah definisi tentang kebudayaan.¹¹⁹

Memahami pengertian kebudayaan juga bergantung pada sudut pandang masing-masing individu untuk menemukan sebuah pemahaman. Misalnya *pertama*, menurut Iris Varner dan Linda Beamer, kebudayaan adalah pandangan yang koheren tentang sesuatu: dasar hidup manusia, sikap mereka terhadap lingkungannya. *Kedua*, kebudayaan juga diartikan sebagai totalitas dari sesuatu yang dipelajari yang muncul dalam tingkah laku. *Ketiga*, kebudayaan merupakan pandangan hidup dari sekelompok orang dalam bentuk perilaku, kepercayaan, nilai

¹¹⁸ *Ibid.*, h.21.

¹¹⁹ Koentjoroningrat, *Op.cit.*, h.3.

dan simbol-simbol yang akan diteruskan dari generasi ke generasi. *Keempat*, kebudayaan terdiri dari pola-pola yang eksplisit dan implisit yang kemudian tercermin dalam simbol-simbol tingkah laku, karya seni, dan lain-lain.¹²⁰

Namun para ahli filsafat, kebudayaan memiliki aspek normatif dan pembinaan nilai serta realisasi cita-cita hidup manusia.¹²¹ Kebudayaan pada hakekatnya melekat dalam hakekat dan eksistensi dari manusia itu. Kebudayaan juga mencerminkan sifat esensi dari manusia yang melampaui batas-batas ruang dan waktu, yang tidak terikat pada sejarah dan tempat.¹²² Jadi secara filosofis, nilai-nilai sebagai yang khas dari manusia merupakan inti dari sebuah kebudayaan. Nilai-nilai yang diperjuangkan dan dipertahankan oleh manusia menjadi sebuah kebudayaan baik bagi individu itu secara personal maupun kelompoknya. Kemudian usaha untuk merealisasikan cita-cita yang nampak dalam cara, strategi, jalan untuk mewujudkan cita-cita itu sendiri. Dengan demikian kebudayaan dalam arti filosofis sangat luas dan mulia.

Budaya pada umumnya sering dikaitkan dengan suatu kondisi masyarakat atau suatu lingkungan tertentu sehingga muncul konsep budaya Batak, budaya Sunda, budaya modern/tradisional, budaya organisasi, budaya Barat/Timur, budaya konsumtif, dan lain sebagainya. Salah satu budayawan Indonesia yang terkenal yaitu Kuntjoroningrat (1986) menjelaskan bahwa budaya (kebudayaan) yang berasal dari bahasa Inggris "*culture*" merupakan suatu keseluruhan sistem gagasan, tingkah laku dan hasil karya manusia yang terhimpun sejak awal mahluk manusia itu berevolusi di muka bumi ini hingga sekarang, yang dijadikan milik dirinya

¹²⁰ Alo Liliweri, *Makna Budaya Dalam Komunikasi AntarBudaya*, Yogyakarta, LKIS, 2003, h. 8-10.

¹²¹ J.W.M. Bakker, *Filsafat Kebudayaan : Sebuah Pengantar*, Yogyakarta, Kanisius, 1992, h. 27

¹²² *Ibid.*, h.134.

sendiri melalui proses belajar. Penjelasan ini menunjukkan adanya suatu kaitan yang sangat erat antara apa yang ada dipikirkan manusia yang masih abstrak (gagasan), kemudian diwujudkan dalam perbuatan (tingkah laku), dan diwujudkan dalam suatu hasil yang konkrit (hasil karya). Hal yang mungkin masih kurang dari konsep yang diberikan Koentjaraningrat tersebut adalah kebudayaan itu meliputi atau menunjuk kepada masyarakat yang mana? Apakah manusia sebagai individu saja atau sebagai suatu kesatuan manusia? Karena biasanya kebudayaan itu jarang dimiliki hanya oleh satu orang tetapi dimiliki lebih dari satu orang. Sebagai contoh, budaya timur berarti menunjuk pada budaya manusia yang letaknya berada di wilayah bumi bagian timur misalnya Indonesia, sedangkan wilayah barat misalnya Amerika.

Salah satu cara untuk memahami kebudayaan adalah dengan mendekati konsep kebudayaan itu dengan cara mengupasnya ke dalam komponen-komponen. Adapun komponen-komponen kebudayaan tersebut dapat ditinjau dari sudut wujudnya maupun isinya. Dengan demikian untuk melihat perbedaan antara wujud kebudayaan sebagai suatu sistem dari ide-ide dan konsep-konsep, serta wujud kebudayaan sebagai suatu rangkaian tindakan serta kegiatan manusia yang berpola, maka wujud kebudayaan dapat dikategorikan menjadi: (1) *ideas*, sebagai suatu kompleks ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan, dsb., (2) *aktivitas*, sebagai suatu kompleks kegiatan serta tindakan berpola dari manusia dalam masyarakat, dan (3) *artefak*, sebagai benda-benda hasil karya manusia.¹²³

Kebudayaan sebagai penciptaan dan perkembangan nilai meliputi segala apa yang ada dalam alam fisik, personal dan sosial, dimana usaha membudayakan selalu

¹²³ *Ibid.*, h. 33.

dapat dilakukan secara terus menerus dan tak pernah berhenti pada suatu batas tertentu. Dari keseluruhan kebudayaan tersebut maka kebudayaan mempunyai unsur-unsur yang dapat dibedakan menjadi 2 yaitu: (1) Kebudayaan Subyektif dan (2) Kebudayaan Obyektif. Kebudayaan Subyektif terdapat dalam perkembangan kebenaran, kebajikan dan keindahan. Nilai-nilai yang menetap dalam kebudayaan subyektif harus menyatakan diri dalam tata lahir atau diwujudkan dalam materialisasi dan institusionalisasi. Nilai-nilai obyektif tersebut yang juga disebut sebagai hasil kebudayaan, alat (instrumen), aspek-aspek, universal, dapat dikelompokkan menjadi: (a) ilmu pengetahuan, (b) teknologi, (c) Kesosialan, (d) ekonomi, (e) kesenian, dan (f) agama.¹²⁴ Mengutip pendapat dari Said yang menjelaskan mengenai pembentukan atau konstruksi kebudayaan, terkandung pengertian mengenai semangat apa yang mendorong masyarakat mengembangkan kebudayaan, yaitu dalam rangka untuk membangun dunia yang lebih baik, setidaknya untuk dirinya sendiri.

Sedangkan menurut Bakker pembinaan kebudayaan berlangsung melalui proses-proses 1) *inkulturasi*, 2) *akulturasi*, dan 3) *modernisasi*. *Inkulturasi* merupakan suatu proses perubahan dimana seorang individu diintegrasikan ke dalam kebudayaan sezaman dan setempat. Adapun *akulturasi* berarti dua kebudayaan bertemu muka, terdapat penerimaan dari nilai-nilai kebudayaan lain, nilai baru diinkorporasi dalam kebudayaan lama. Sedangkan *modernisasi* lebih menjurus kearah penerimaan unsur-unsur kebudayaan internasional yang jelas menguntungkan secara positif.⁴

¹²⁴ *Ibid.*, h.37-50.

Korupsi sebagai fenomena penyimpangan dalam kehidupan sosial budaya, kemasyarakatan dan kenegaraan, sudah dikaji dan ditelaah secara kritis oleh banyak ilmuwan dan filosof. Aristoteles misalnya yang diikuti oleh Maccivelli, sejak awal telah merumuskan sesuatu yang disebutnya sebagai korupsi moral (*moral corruption*).¹²⁵ Korupsi moral merujuk pada berbagai konstitusi yang sudah melenceng hingga para penguasa rezim termasuk dalam sistem demokrasi, tidak lagi dipimpin oleh hukum tetapi tidak lebih hanya berupaya melayani dirinya sendiri.

Dari pengamatan Penulis, perilaku koruptif memang sudah menggejala di semua lini kehidupan bermasyarakat, baik itu antara pengusaha dengan pejabat birokrat, ataupun antara warga masyarakat yang bertaraf ekonomi menengah ke bawah. Dalam berbagai perbincangan mengenai beragam topik, hampir tidak aneh apabila orang-orang selalu mendengar kata korupsi yang seolah menjadi sebuah kewajaran dalam setiap perbincangan. Bahkan, seorang ekonom besar Indonesia, Kwik Kian Gie, menyatakan :

Jadi masalah-masalah besar yang kita hadapi dalam bidang ekonomi, kalau diterlusri lebih dalam sampai pada akar-akarnya ternyata bukan masalah ekonomi. Menemukan konsep-konsep dan pengaturan kehidupan ekonomi bisnis yang menuju pada efisiensi yang elbih besar, produktivitas yang lebih besar dan keadilan sosial yang lebih besar adalah teknis sifatnya dan tidak sulit. Tetapi, akhirnya akan kandas karena faktor yang letaknya di luar ekonomi, yaitu demoralisasi, erosi etika, erosi mental, korupsi dan sebagainya. Apakah kesemuanya ini termasuk ke dalam kebudayaan? Kalau boleh dikatagorikan ke dalam kebudayaan, jelas bahwa kebudayaan yang sakit hampir mutlak hubungannya dengan kehidupan ekonomi dan bisnis.¹²⁶

¹²⁵ Albert Hasibuan, "*Titik Pandang untuk Orde Baru*", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, h.342-347.

¹²⁶ Kwik Kian Gie, *Analisis Ekonomi Politik Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.

Korupsi sesungguhnya memang bukan budaya, tetapi korupsi dapat saja membiadab bila struktur sosial, struktur ekonomi ataupun struktur politik mengalami kebuntuan birokratis. Di Indonesia korupsi telah menjadi kebiasaan sejak jaman lampau yang menjadi tradisi dalam corak birokrasi patrimonial, yang mengejewantahkan bentuknya dalam sistem masyarakat feodal. Corak dan sistem seperti ini tetap dipertahankan sebagai sebuah kewajaran.¹²⁷ Lebih lanjut Muchtar menyatakan bahwa birokrasi patrimonial sebagai biang keladi bagi membudayanya korupsi memang adalah sebuah sosok yang amat sulit untuk dihilangkan dan diubah. Perencanaan yang matang dan berkelanjutan harus dilakukan untuk dapat mengikis kebudayaan tersebut.

Sebagai suatu kejahatan, korupsi di Indonesia merupakan suatu fenomena yang sangat serius, Satjipto Rahardjo bahkan memandang korupsi yang terjadi di Indonesia bukan saja telah membudaya, tetapi sudah menjadi kejahatan yang terorganisir yang berdimensi internasional, karena itu pemberantasannya tidak bisa lagi ditangani seperti kejahatan biasa, tetapi harus dilakukan melalui upaya luar biasa.¹²⁸

Sebagai kejahatan yang sangat serius, korupsi di Indonesia tidak saja mengalami peningkatan secara kuantitas tetapi juga secara kualitas sehingga korupsi juga dapat dipandang sebagai *universal phenomena* yang menurut Seiichiro Ono adalah suatu kejahatan yang tidak saja jumlahnya yang meningkat tetapi juga kualitasnya dipandang serius dibanding masa-masa yang lalu.¹²⁹ Peningkatan ini

¹²⁷ Mansyur Semma, *Op.cit.*, h.195.

¹²⁸ R.E.Baringbing, "Catur Wangsa yang Bebas Kolusi Simpul Mewujudkan Supremasi Hukum", Jakarta, Pusat Kajian Reformasi, 2001, h.16.

¹²⁹ Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, 2000, h. 11-12.

menurut Moh. Hatta dapat menimbulkan keguncangan dalam masyarakat,¹³⁰ sehingga menurut John E. Conclin kejahatan selalu menimbulkan reaksi yang keras dari masyarakat.¹³¹

Menurut Bung Hatta, Korupsi telah menjadi bagian dari ‘budaya’¹³², yang sudah mendarah daging dan bahkan telah melekat dan tumbuh subur serta berkembang di tengah masyarakat. Hal ini di dukung Mochtar Lubis¹³³, seorang pejuang Indonesia yang memiliki rekam jejak istimewa setara Bung Hatta menyatakan : “Jika kita meneliti fakta korupsi dalam penghidupan kita, mungkin orang akan cenderung membenarkan pendapat bahwa kini korupsi sudah menjadi bagian kebudayaan bangsa kita”.

Pada saat korupsi telah menjadi bagian dari budaya, maka diperlukan suatu upaya sistem dan cara kerja yang efektif serta tersedianya aparatur yang professional. Hal ini senada dengan pendapat Baharudin Lopa (2001)¹³⁴, yang menyatakan :

“suatu institusi yang dimaksudkan dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara, supaya dapat berfungsi efektif, diperlukan dua syarat. Pertama, institusi itu harus memiliki system yang efektif, jelas peratuaran perundang-undangan lainnya yang menetapkan fungsi mekanisme kerja yang diperlukan agar konstitusi tersebut berjalan. Kedua, diperlukan tersedianya aparatur yang profesional dan bermental tangguh agar dapat memfungsikan institusi itu. Aparatur atau pejabat penyelenggara ini tersendiri atas dua kelompok. Kelompok pertama ialah kelompok pada tingkat atas (pada tingkat supra system) yang diperankan oleh kabinet (dewan menteri) yang dipimpin oleh presiden atau perdana menteri. Pejabat pada supra system ini memerankan perbuatan kebijakan pemerintah, sedangkan kelompok kedua pada tingkat pelaksanaan (subsistem) ialah mereka yang mengemban dan

¹³⁰ Moh. Hatta, *Menyongsong Penegakan Hukum Responsif Sistem Peradilan Pidana Terpadu (dalam Konsep dan Implementasi) Kapita Selekta*, Yogyakarta, Galang Press, 2008, h. 41.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Saldi Isra, “Kekuasaan dan Perilaku Korupsi”, Jakarta, Kompas, Maret 2009, h.vii.

¹³³ Mochtar lubis, “Budaya dan Manusia Indonesia. Himpunan “Catatan Kebudayaan” di Majalah Horizon”, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1992, h.35-36.

¹³⁴ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Op.cit.*, h 69.

melaksanakan kebijakan-kebijakan yang di gariskan pejabat-pejabat tingkat atas”.

Masyarakat sendiri menganggap tindakan korupsi seperti suap, penyalahgunaan jabatan, atau gratifikasi merupakan hal yang wajar dilakukan oleh pejabat negara maupun masyarakat sipil. Keadaan masyarakat dan lingkungan yang jauh dari aksi anti-korupsi membuat korupsi berkembang sebagai budaya masyarakat. Hal inilah yang menyebabkan bagaimana korupsi sebagai suatu kejahatan menjadi suatu kebiasaan dalam masyarakat dan berkembang menjadi budaya masyarakat.

Mohtar Mas'ood,¹³⁵ menjelaskan masyarakat Indonesia dan Thailand, mempunyai faktor budaya yang dapat mendorong timbulnya korupsi. Pertama, adanya tradisi pemberian hadiah, oleh-oleh, kepada pejabat pemerintah. Tindakan seperti itu, di Eropa atau Amerika Utara bisa dianggap korupsi. Kedua, orang Indonesia dan Thailand lebih mementingkan ikatan keluarga dan kesetiaan parokial lainnya. Dalam masyarakat Indonesia, kewajiban seseorang pertama-tama adalah memperhatikan saudara terdekatnya, kemudian trah atau sesama etnisnya. Sehingga, seorang saudara yang mendatangi seorang pejabat untuk meminta perlakuan khusus, sulit ditolak. Penolakan bisa diartikan sebagai pengingkaran terhadap kewajiban tradisional. Tetapi, menuruti permintaan berarti mengingkari norma-norma hukum formal yang berlaku, yaitu hukum Barat (KUHP dan lainnya). Sehingga, terjadi konflik nilai, yaitu antara pertimbangan kepentingan keluarga atau kepentingan negara.

¹³⁵ Mohtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, 1999, h.75.

Azhar menyatakan bahwa korupsi merupakan penyakit sosial yang bersifat universal dan telah terjadi semenjak awal perjalanan manusia.¹³⁶ Umi Kalsus bahkan berpendapat bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia merupakan perbuatan yang telah mengakar dalam berbagai sendi kehidupan manusia, sehingga seolah-olah dianggap sebagai budaya.¹³⁷ Korupsi sudah menjadi semacam tradisi yang terjadi hampir disemua bidang pemeritahan. Hal ini tentu saja memberikan efek negatif yang sangat besar bagi penyelenggaraan pemerintahan. Encep¹³⁸ mengatakan pada posisi ini pemerintah jelas menghadapi persoalan yang sangat serius.

Sosiolog Ignas Kleden¹³⁹, secara implisit mengatakan, korupsi berkembang pesat di Indonesia karena budaya paternalistis dalam masyarakat Indonesia, di mana hubungan antara masyarakat masih didasarkan pada patron klien. Tingkah laku orang kecil akan banyak mengikuti apa yang dilakukan oleh mereka yang dianggap menjadi anutan, tanpa mempersoalkan apa yang dilakukan anutan, benar atau tidak. Menurutnya Budaya politik ialah nilai dan kebiasaan yang berkembang di kalangan elite politik Indonesia. Yang menjadi permasalahannya, adalah nilai-nilai, pandangan, kebiasaan dan tingkah laku kelompok sosial itu dengan mudah menyebar, diikuti dan diterima masyarakat yang lebih luas. Hal itu terjadi karena para elite politik adalah tokoh anutan masyarakat. Demikian pula dalam bidang ekonomi, gaya hidup kelas menengah kota, mudah menjalar dan ditiru strata sosial

¹³⁶ Ashar, "Peranan Biro Anti Korupsi dalam Mencegah Terjadinya Korupsi di Brunei Darusalam", Jurnal Litigasi, vol,10, Tahun 2009, Bandung Fakultas Hukum UNPAD, h,160.

¹³⁷ Umi Kalsum, "Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam melakukan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", Jurnal Jure Humono, Vol.1. No.3, Tahun 2009, Banten Fakultas Hukum UNTIRTA, h.81.

¹³⁸ EncEP Syarif Nurdin, "Pembangunan Tata Kelola Pemerintahan yang baik (Goog Governance) dan Pemberantasan Korupsi", Jurnal Sekretarian Negara RI, No.18, Nopember 2010, Jakarta, Sekretariat Negara RI, h.115.

¹³⁹ Ignas Kleden, "Menulis Politik: Indonesia sebagai Utopia", Kompas, 2001.

lain, walaupun pendapatan yang meniru itu tidak cukup mencukupi. Untuk itu, Ignas menegaskan, kelompok yang dianggap menjadi anutan, seperti elite politik, pemuka agama dan tokoh masyarakat, diharap bertingkah laku benar, sehingga tingkah laku pengikutnya akan benar. Kalau anutan, bertingkah laku sembarangan, hal yang sama akan ditiru dengan segera oleh para pengikutnya. Ia berpendapat, seharusnya memang tidak ada kelompok yang dianggap menjadi anutan karena baik elite maupun warga negara biasa harus bertingkah laku menurut moralitas politik yang ditentukan hukum dan sensibilitas politik.

Sebagai kejahatan yang membahayakan kehidupan sosial, korupsi selalu dikaitkan dengan budaya atau kondisi sosial masyarakat. Menurut Robert Klitgaard, penyebab utama korupsi adalah pemberian hadiah yang sudah merupakan adat istiadat.¹⁴⁰ Seiring dengan pendapat tersebut, Umi Kulsum berpendapat bahwa tindak pidana korupsi di Indonesia merupakan perbuatan yang telah mengakar dalam berbagai sendi kehidupan manusia, sehingga seolah-olah dianggap sebagai budaya.¹⁴¹

Istilah hadiah yang kemudian berkembang menjadi suap (seolah membudaya) merupakan hal yang sangat berbahaya bagi perkembangan korupsi selanjutnya, sehingga kemudian ada sebuah adagium “kalau seorang diduga melakukan korupsi dan kemudian diperiksa oleh penegak hukum maka penegak hukum sudah memulai korupsi pada saat pemeriksaan dilakukan, karena pada pemeriksaan itulah terjadi suap terhadap pemeriksa. Hal ini ditengarai sebagai suatu budaya yang tumbuh akibat mental-mental pejabat negara yang tidak baik.

¹⁴⁰ Robert Klitgaard, *Loc.cit.*, h.83.

¹⁴¹ Umi Kulsum, *Op.cit.*, h.81.

Kondisi tersebut tentu bukan tanpa alasan, karena menurut Koentjoroningrat, salah satu ciri mental manusia Indonesia adalah sikap untuk mencapai tujuan secepatnya, tanpa banyak kerelaan untuk berusaha secara selangkah demi selangkah.¹⁴² Sikap mental inilah yang kemudian mendorong para penyelenggara negara atau tepatnya penegak hukum untuk melakukan tindakan tidak terpuji yaitu suap, yang kemudian melahirkan istilah kejahatan kerah putih. Namun demikian, faktor budaya yang disinyalir sebagai penyebab korupsi ini tidaklah tepat, karena menurut Francis Fukuyama pengaruh budaya "*inherited ethical habit*" (kebiasaan baik yang diturunkan turun temurun).¹⁴³

Definisi menurut Francis Fukuyama tersebut menunjukkan bahwa korupsi sebagai perilaku jahat bukanlah sebuah budaya bahkan dapat dikatakan bahwa korupsi pada hakikatnya merupakan tindakan anti budaya (anti kebiasaan baik yang seharusnya menjadi perilaku yang dapat diwariskan secara turun temurun).

Mengenai budaya masyarakat dalam korelasinya dengan korupsi pakar budaya Sjafrin Sairin selain mengelaborasi pengaruh faktor mentalitas yang selalu merasa kekurangan (*unsatiable mentality*) terhadap korupsi, juga mengkaitkan dengan faktor sosio-kultural. Praktik korupsi juga didorong oleh pelbagai faktor sosio-kultural bangsa yang berada di luar diri pelaku itu sendiri. Di antaranya adalah faktor beban kultural (*culture burden*) yang membebani pundak banyak orang terutama para aparat pemerintah. Beban ini muncul sebagai akibat dari kondisi transisional yang sedang dihadapi para aparat negara dengan semakin maraknya budaya konsumtif di tengah kehidupan masyarakat. Konsep beban

¹⁴² Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia, sebuah pendekatan lintas disiplin*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009, h.6.

¹⁴³ Benny S. Tabalujan, *Legal Development in Development Countries-The Role of Legal Culture*" Singapore, 2001, h.27.

kultural berkaitan dengan beban yang harus dipikul seseorang sebagai akibat dari tuntutan nilai yang datang dari masyarakat sendiri.¹⁴⁴ Faktor sosio-kultural yang dikemukakan Sjafrin Sairin ini tidak lepas dari nilai-nilai yang dianut dan berlaku di dalam masyarakat Indonesia dewasa ini yang diwarnai oleh budaya materialisme, hedonisme, dan konsumerisme.

Lebih rinci Sjafrin Sairin memaparkan bahwa selalu ada semacam ekspektasi dan bahkan semacam tuntutan kultural pada diri masyarakat untuk menuntut mereka yang menduduki jabatan tertentu untuk memenuhi standar simbol-simbol kehidupan tertentu sesuai dengan tuntutan zaman. Harapan dan tuntutan kultural itu seringkali menjadi beban kultural yang diletakkan di pundak mereka yang dianggap sukses, terutama yang berhasil menduduki jabatan atau status tertentu.

Konsekuensi dari budaya yang demikian, masyarakat lebih menghargai orang yang memiliki kekayaan materi yang banyak dibandingkan dengan orang yang jujur berintegritas moral tinggi tetapi dia lebih miskin dalam bidang materi. Dengan iklim kebiasaan masyarakat yang demikian, maka warga masyarakat berlomba untuk memiliki simbol status materi untuk mencapai atau menunjukkan citra dirinya di mata masyarakat.

Pada 1976 ada kritik bahwa budaya toleran Jawa dalam perpolitikan dan administrasi pemerintahan untuk digantikan budaya egosentris dan watak korup.¹⁴⁵ Hal ini antara lain dikemukakan oleh Kepala Lembaga Javanologi Soenarko Setyodarmo. Watak korup tidak hanya terjadi dalam lingkungan kebudayaan tertentu tetapi bisa muncul dalam kebudayaan apapun karena korupsi berkorelasi dengan hawa nafsu, keinginan menjadi lebih kaya, kehendak untuk lebih berkuasa,

¹⁴⁴ Sairin, Sjafrin, *Perubahan Sosial Masyarakat Indonesia, Perspektif Antropologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, h. 204-205.

¹⁴⁵ Artidjo alkostr, *Op.cit.*

kemauan untuk dapat lebih meningkatkan status sosial. Keinginan-keinginan seperti itu dapat muncul dalam diri seorang manusia apapun latar belakang budaya, kebangsaan dan letak negaranya.

Kenyataannya, korupsi bisa terjadi dalam budaya apa saja di dunia ini, dan tidak memandang kebangsaan, serta terjadi di negara timur maupun barat, di kelompok negara utara maupun negara selatan. Diantara sekian nilai adiluhung, menurut Soenarko, yang menampakkan tanda-tanda bakal lenyap adalah *asah*, yakni saling mendidik dan saling mencerdaskan, *asih*, yakni saling mengasihi dan saling bertanggung jawab, dan *asuh*, saling melindungi dan saling mengingatkan. Kemudian yang sudah terlihat memudar adalah *ngudi kaprayitnaning bathin*, yakni melatih diri tanpa kenal lelah, agar tahan uji terhadap segala godaan duniawi, yang bisa membawa manusia kehilangan martabatnya sebagai makhluk yang paling tinggi kedudukannya di kolong langit.¹⁴⁶ Tidak tahan uji terhadap godaan duniawi lebih bersifat personal dan tidak ada kelompok budaya dan ras di dunia yang merasa unggul serta kebal terhadap godaan duniawi. Setiap kelompok budaya merasa dirinya memiliki seperangkat nilai yang dijunjung tinggi oleh kelompok tersebut. Lebih dari itu tidak tahan uji terhadap godaan duniawi dapat terjadi pada penganut agama apapun dan apalagi orang yang tidak beragama.

Franz Magnis-Suseno mengemukakan hubungan antara korupsi dan nilai-nilai kebudayaan. Korupsi dapat dicari penyebabnya dalam nilai-nilai budaya tradisonal yang berkembang di masyarakat atau negara itu. Selanjutnya dia memberikan dua nilai budaya yang menunjang terjadinya korupsi yaitu

¹⁴⁶ *Ibid.*, h.167.

personalistik dan rasa kekeluargaan, dan pengaruh feodalisme.¹⁴⁷ Nilai personalistik dan feodalisme tertanam kuat dalam kebudayaan masyarakat tertentu maka konsekuensinya korupsi yang ada dalam masyarakat itu akan tertanam kuat juga dan sulit untuk dihilangkan. Nilai kekeluargaan dan kekerabatan yang menjadi nilai yang sungguh kental dalam masyarakat Indonesia. Rasa kekeluargaan yang tinggi melahirkan perilaku korupsi di Indonesia seperti perilaku Soeharto dan keluarganya. Meskipun pada akhirnya Magnis-Suseno juga membantah pendapatnya sendiri bahwa pengembalian korupsi pada nilai-nilai budaya korupsi merupakan sebuah bentuk rasionalisasi. Sebab korupsi juga terjadi di zaman modern ini (nilai-nilai modern telah berkembang). Namun Ia menganggap nilai-nilai tradisional hanya menentukan bentuk dan pola dari korupsi itu.¹⁴⁸

Kebudayaan juga bercirikan turun-temurun dari satu generasi ke generasi (*pengertian kebudayaan bagian keempat di atas*). Kebudayaan adalah hasil bersama yang melibatkan banyak generasi sebagai pendukung dan pengembangnya.¹⁴⁹ Korupsi yang telah terjadi di Indonesia berlangsung sejak masa pemerintahan Soeharto atau bahkan pada masa pemerintahan Soekarno. Sekarang korupsi tidak berkurang meskipun sebuah generasi baru muncul (reformasi) bahkan korupsi di era reformasi semakin besar. Boleh dikatakan korupsi merupakan warisan kebudayaan orde baru yang terus melekat dalam generasi reformasi sekarang ini. Soejanto Poespowardojo mengatakan bentuk-bentuk kebudayaan memiliki nilai relatif bukan hanya mengandung hal-hal yang sehat dan membangun hidup manusia tetapi juga mengandung unsur-unsur yang menghambat dan bahkan menghancurkan kehidupan

¹⁴⁷ Franz Magnis-Suseno, *Filsafat Kebudayaan Politik*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 1992, h. 126.

¹⁴⁸ *Ibid.*, h. 128.

¹⁴⁹ Soejanto Poespowardojo, *Strategi Kebudayaan ; Suatu Pendekatan Filosofis*, Jakarta, PT Gramedia, 1989, h. 220.

masyarakat itu.¹⁵⁰ Keinginan untuk memperoleh kehidupan pribadi seorang koruptor dengan menjalankan tindakan korupsi merupakan sebuah unsur budaya yang kurang sehat. Sebab pada dasarnya perilaku korupsi bisa menghancurkan masyarakat baik secara ekonomi, politik, sosial maupun budayanya. Negara Indonesia mengalami krisis ekonomi yang berkepanjangan, moralitas para politisi yang kurang baik dan lain-lain.

Namun jika melihat pengertian kebudayaan dalam pemahaman filosofis sangat berbeda. Soejanto Poespowardojo mengatakan kebudayaan pada hakikatnya adalah humanisasi yaitu proses peningkatan hidup yang lebih baik dalam lingkungan masyarakat yang manusiawi. Oleh karena itu nilai-nilai manusiawi menjadi dasar dan ukuran untuk langkah-langkah perkembangan dan pembangunan¹⁵¹. Jika pemahaman filosofis ini membedah perilaku korupsi sebagai sebuah budaya tidak akan menemukan benang merah yang jelas dan pasti. Korupsi merupakan sebuah perilaku yang melanggar tatanan nilai yang ada dalam masyarakat misalnya nilai kejujuran, keadilan, kebaikan, kedamaian dan lain-lain. Nilai kejujuran yang telah berkembang dalam masyarakat bangsa Indonesia telah digantikan oleh sikap baru yaitu berbohong dan lain-lain. Nilai keadilan yang justru menjadi salah satu dasar dari kelima sila Pancasila telah digantikan sikap baru yaitu mengutamakan kepentingan pribadi dan kelompok tertentu dan mengabaikan kepentingan umum. Sikap-sikap ketidakjujuran, egoistik adalah sebuah tindakan yang telah menghancurkan nilai-nilai kebudayaan nasional bangsa Indonesia.

Jika ditelisik motif dari perilaku korupsi akan ditemukan hubungannya meskipun secara tidak langsung. Korupsi pada dasarnya sebuah tindakan kriminal

¹⁵⁰ *Ibid.*, h.228.

¹⁵¹ *Ibid.*, h.220.

baik terhadap hukum maupun terhadap nilai yang ada dalam masyarakat. Sedangkan kebudayaan adalah sebuah nilai etis untuk membangun kehidupan manusia yang lebih baik. Dengan demikian tindakan korupsi dan kebudayaan adalah dua hal yang sangat bertolak belakang. Pada umumnya setiap orang yang melakukan korupsi dilatarbelakangi oleh keinginan personal atau kelompok tertentu untuk memperoleh kebahagiaan. Kebahagiaan yang merupakan nilai diperjuangkan dan dicita-citakan oleh setiap orang agar ia memperoleh hidup yang layak sebagai seorang manusia, dimana korupsi dijadikan instrumen untuk mengejar nilai kebahagiaan itu. Keinginan untuk melakukan korupsi salah satu sarana untuk merealisasikan cita-cita kebahagiaan hidupnya meskipun jalan yang ditempuh justru melanggar norma atau nilai yang ada dalam masyarakat itu. Jika menyimak motif korupsi ini maka akan ditemukan unsur-unsur kebudayaan itu sendiri. Unsur-unsur itu adalah nilai kebahagiaan yang justru melekat dalam diri manusia itu sendiri dan adanya usaha untuk merealisasikan cita-cita kebahagiaan hidup.

Pengertian “membudaya” dalam konteks korupsi memberikan pengertian bahwa perilaku koruptif telah masuk dalam struktur kesadaran masyarakat sebagai proses yang wajar dan tak terbantahkan dalam relasi sosial, politik, dan ekonomi. Hal tersebut seperti pernyataan Mohammad Hatta bahwa “perilaku korupsi telah membudaya dalam masyarakat Indonesia”. Pernyataan Hatta tersebut dilontarkannya pada tahun 1970-an, ketika ia menjadi penasihat Presiden Soeharto dalam upaya pemberantasan korupsi saat itu.¹⁵²

Melabel korupsi sebagai tindakan yang membudaya akan menghubungkan korupsi dengan konsep determinisme kultural (*cultural determinism*). Determinisme

¹⁵² Wijayanto dkk., *Op.Cit.*, h. 415-416.

kultural ini merupakan konsep yang sering menjadikan acuan beberapa ahli dalam mengamati dan mempelajari korupsi yang semakin tumbuh meluas dalam masyarakat. Salah satunya Fiona Robertson Snape,¹⁵³ mengungkapkan penjelasan *cultural determinism* praktik korupsi di Indonesia dihubungkan dengan bukti-bukti kebiasaan-kebiasaan kuno orang Jawa. Tradisi itu adalah kebiasaan menawarkan upeti atau persembahan kepada penguasa. Kebiasaan ini menjadi akar dari praktik-praktik *bribery* (penyuapan) yang tersebar luas. Menurut penjelasan ini, tukar menukar hadiah dalam norma bisnis tidak seharusnya dipandang sebagai korupsi. Penjelasan yang sama juga dapat dilakukan dalam kaitannya dengan kolusi dan nepotisme. Di dalam kebudayaan tradisional Jawa loyalitas kepada keluarga lebih besar dibanding loyalitas kepada negara, kewajiban pegawai publik dikantornya adalah sekunder, sedangkan yang utama adalah kewajiban kepada keluarga dan komunitas, setiap kesempatan ekonomi atau pekerjaan yang diberikan kepada keluarga dianggap sah.

Pendukung lain *cultural determinism* adalah Theodore M. Smith¹⁵⁴ yang pada tahun 1971 melakukan penelitian untuk menguji variabel kultural sebagai faktor yang mendukung berkembangnya korupsi di Indonesia. Ia berpendapat bahwa sebagian besar para perancang ekonomi dan pejabat-pejabat dari level terendah sampai tertinggi, yang duduk dalam birokrasi lahir dan dibesarkan di desa, oleh antropolog Clifford Geertz¹⁵⁵ dinilai masih dekat dengan nilai-nilai patrimonialisme. Smith menegaskan bahwa informasi itu bukan dimaksudkan sebagai apologi terhadap korupsi, tetapi secara jelas dilema yang dihadapi para

¹⁵³ Fiona Robertson Snape, "Corruption, collusion and nepotism in Indonesia", *Third World Quarterly*, vol.20.No.3, The New Politics of Corruption, 1999, h.589

¹⁵⁴ Theodore M. Smith, "Corruption, Tradition and Change Indonesia", Vol.11. 1971, h.21-41.

¹⁵⁵ Clifford Geertz, "*The Religion Java*", New York, The Free Press, 1960.

pejabat negara. Terdidik oleh nilai-nilai pedesaan, ketika masuk dalam birokrasi pemerintahan mereka tidak mengalami perubahan nilai yang signifikan, bahkan sebagian mengalami disorientasi nilai.

Eleman budaya lain yang mendukung praktik korupsi adalah budaya *ewuh pakewuh* yang sudah melekat-erat dihidupkan masyarakat Indonesia khususnya masyarakat Jawa. *Ewuh* dalam bahasa Sansekerta memiliki arti “repot” sedangkan *pakewuh* juga dalam bahasa Sansekerta memiliki arti tidak enak perasaan.

Kaitannya dengan perbuatan memperdagangkan pengaruh, Penulis melihat budaya “*ewuh pakewuh*” inilah yang menjadi salah satu faktor utama terjadinya perbuatan memperdagangkan pengaruh. Rasa sungkan dengan atasan baik dalam struktural maupun dalam perpolitikan, sangat memudahkan pejabat tertentu mengikuti keinginan atasan meskipun hal itu melawan kepatutan atau kepantasan. Situasi inilah kemudian dimanfaatkan oleh atasan maupun orang yang memiliki kekuasaan baik karena hubungan secara formal maupun informal untuk menerima permintaan dari pihak lain yang menginginkan keuntungan dari pejabat tertentu dengan menggunakan pengaruhnya.

3. Korelasi Korupsi dan Politik

Politik berasal dari bahasa Yunani Polis yang dapat berarti kota atau negara kota. Dari kata polis diturunkan kata lain seperti “*polites* (warga negara). Orang Romawi mengambil alih perkataan Yunani tersebut dan menamakan pengetahuan tentang negara (pemerintah) “*ars politika*“, artinya kemahiran tentang masalah-masalah kenegaraan.¹⁵⁶ Hakekat politik adalah kekuasaan (*power*) dan dengan begitu politik adalah serentetan peristiwa yang hubungannya satu sama lain

¹⁵⁶ F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1992, h. 21.

didasarkan atas kekuasaan. Politik adalah perjuangan untuk memperoleh kekuasaan atau teknik menjalankan kekuasaan atau masalah-masalah pelaksanaan dan kontrol kekuasaan atau pembentukan dan penggunaan kekuasaan.¹⁵⁷

Politik terkait dengan suatu otoritas dalam menentukan kebijakan publik yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Politik bertalian dengan kekuasaan memberi arah kemana kehidupan masyarakat akan dijalankan.¹⁵⁸ Adapun alat navigasi tertinggi dari politik adalah sesuatu yang disebut “keadilan”, yang diartikan di dalam maha karya pertama dari filsafat politik yaitu kebaikan yang mengatur dan menentukan tempat dari semua kebaikan lainnya.¹⁵⁹ Oleh karena itu, secara luas kekuasaan politik bisa dimaknai tidak hanya dipegang dalam suatu kegiatan politik oleh politisi, melainkan juga di tangan penyelenggara kekuasaan negara lainnya/*state apparatus* yang memiliki kewenangan publik untuk mewujudkan kesejahteraan.

Dalam konteks korupsi politik, maka pemaknaan korupsi bisa bermakna bahwa kekuasaan politik telah melakukan tindak pidana korupsi yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi, dan dalam pemaknaan moral, korupsi politik bisa bermakna korupsi kemanusiaan yang dilakukan oleh kekuasaan politik yang tidak memiliki kompetensi atau legitimasi etika moral politik dan mengesampingkan kepentingan rakyat. Pemaknaan ini berarti bahwa pelanggaran etika politik bisa jadi berbeda dengan pemenuhan unsur tindak pidana korupsi, karena bisa jadi inkompetensi politik memakai sarana hukum untuk melegitimasi kekuasaannya.

¹⁵⁷ *Ibid.*, h. 42-43.

¹⁵⁸ Kenneth Minogue, *Politics : A very Short Introduction*, terjemahan Sekilas tentang Politik oleh Nikolas Hasibuan, penyunting John Perris, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2006, h. 116.

¹⁵⁹ *Ibid.*, h. 117.

Korupsi politik memiliki konsep legal yang dimaknai oleh Robin Theobald sebagai berikut : *“political corruption is the illegal use of public office or the process of selection to public office for private ends* (Korupsi politik adalah penggunaan kantor publik secara ilegal atau proses seleksi ke kantor publik untuk kepentingan pribadi). Konsep Robin memaknai korupsi politik sebagai korupsi yang melibatkan *“public organization such the state apparatus, government at both national and local levels together with the organizations set up by and under the ultimate ownership and control of government...That the illegal use of administrative position is much more readily observable than abuse by elected representatives . All administrative roles have a political dimension...the difference between politics and administration is one degree and not one of kind..The degree to which administrative roles are politicized is central to our understanding of the phenomenon of corruption. Administrative and political corruption as dimensions of the same phenomena as different sides of the same coin.”¹⁶⁰* (Organisasi publik seperti aparatur negara, pemerintah di tingkat nasional dan lokal bersama-sama dengan organisasi yang didirikan oleh dan di bawah kepemilikan dan kontrol tertinggi pemerintah ... Bahwa penggunaan posisi administratif secara ilegal jauh lebih mudah diamati daripada pelecehan oleh para terpilih Perwakilan. Semua peran administratif memiliki dimensi politik ... perbedaan antara politik dan administrasi adalah satu tingkat dan bukan satu jenis. Tingkat di mana peran administratif dipolitisir sangat penting bagi pemahaman kita tentang fenomena korupsi. Korupsi administratif dan politik sebagai dimensi fenomena yang sama dengan sisi yang berbeda dari mata uang yang sama).

¹⁶⁰ Robin Theobald, *Corruption, Development, and Underdevelopment*, Duke University Press, Durham, North California, 1999, h.16-18.

Lord Acton menyatakan bahwa “*power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely*.”¹⁶¹ Manakala politik bersimbiosis dengan korupsi, maka politik bisa dikatakan gagal untuk mengawal suatu arah yang dituju demi keadilan institusi. Pengerdilan peran politik terjadi, manakala pemimpin politik menukar nilai kepentingan publik menjadi materi privat, suatu lahan untuk menguras keuntungan demi keuntungan privat. Pemimpin politik tidak mampu lagi menempatkan sudut pandang rakyat dalam mengelola kebijakannya. Sisi negative dari suatu pemilu yang telah terdistorsi adalah manakala, pemimpin politik lahir bukan karena legitimasi etis moral dari masyarakat, melainkan terlahir karena manipulasi, rekayasa yang mengandalkan money politik dan pencitraan semua yang penuh rekayasa politik. Politik uang lebih menentukan daripada suara kepentingan kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

Michael Johnston menyebut bahwa kartel elit sebagai salah satu dari empat sindrom korupsi yang menjelaskan adanya kombinasi partisipasi politik dan ekonomi serta keterlibatan lembaga-lembaga terkait dengan terjadinya korupsi. Tiga sindrom lainnya adalah pengaruh pasar, oligarki dan kelompok. Kartel elit menekankan bahwa korupsi lebih dipengaruhi oleh faktor pengaruh (*influence*) daripada faktor kontrol, di mana para politisi papan atas, pengusaha, birokrat, militer, dan para pemimpin etnis saling berbagi keuntungan dan manfaat korupsi satu sama lain sehingga mereka membangun jaringan dan aliansi yang memperkuat kekuasaan dan mencegah oposisi. Korupsi semacam ini, selain dapat menguntungkan, juga merupakan strategi untuk mencegah perubahan politik. Menurut Michael Johnston: “*Elite cartel is all about how to buy friends and govern*

¹⁶¹ John Emerick Edward Dalberg Acton dalam F.Isjawara, *Ibid.*, h. 55.

people. The core function of elite cartel is to protect, as well as to enrich, networks of higher level elites."¹⁶² (Kartel elit adalah tentang bagaimana cara membeli teman dan mengatur orang. Fungsi inti kartel elit adalah melindungi, sekaligus memperkaya jaringan elit tingkat tinggi).

Hubungan dalam kartel elit tidak hanya terjalin antara *public officials* dan *private interests*, atau antara petinggi politik dan pengikutnya saja, tetapi juga antara hegemonik politik, birokrasi, dan pengusaha. Poin utamanya bukanlah untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan khusus, tetapi untuk menghalangi atau mengkooptasi para pesaing, mengumpulkan pengaruh yang cukup untuk memerintah, dan melindungi keuntungan ekonomi dan kebijakan dari tekanan pemilu dan sosial.¹⁶³

Terjadinya korupsi memang tidak dapat dilepaskan oleh faktor politik atau yang berkaitan dengan kekuasaan. Rumusan penyelewengan penggunaan uang negara telah di populerkan oleh Lord Acton yang hidup pada tahun 1834-1902 di Inggris. Beliau menyatakan bahwa “ *Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*”, yang berarti kekuasaan cenderung korupsi, tetapi kekuasaan yang berlebihan mengakibatkan korupsi berlebihan pula.¹⁶⁴

Robert Klitgaard¹⁶⁵ menyatakan korupsi terkadang merupakan sarana untuk tujuan-tujuan politik. Tetapi korupsi dapat juga menuntut biaya politik yang besar. Korupsi dapat menjadi sebuah mekanisme untuk membeli kesetiaan politik, yang kadang menjurus pada semacam integrasi dan partisipasi. Sebaliknya apabila

¹⁶² M. Johnston, *Syndromes of Corruption*, Cambridge University Press, New York, 2005, h. 89.

¹⁶³ *Ibid.*, h.90.

¹⁶⁴ Surachmin dan Suhandi Cahaya, *Strategi & Teknik Korupsi “Mengetahui Untuk Mencegah”* Jakarta: Sinar Grafika, 2011, h. 108.

¹⁶⁵ Robert Klitgaard, *Op.Cit.*, h.62.

dampaknya sudah demikian luas, korupsi dapat mengakibatkan keterangsingan masyarakat serta ketidakstabilan politik.

Pemikir Perancis Rousseau, lebih menyalahkan kehidupan politik dan sosial bagi timbulnya korupsi. Menurutnya bukan korupsi dari manusia yang menghancurkan suatu sistem politik. Tetapi, sistem politiklah yang, menimbulkan korupsi dan merusakkan manusia. Sementara, Montesquieu melihat korupsi sebagai suatu proses yang disfungsi *par excellence*, dimana suatu sistem politik berubah menjadi sistem yang buruk, contohnya suatu monarki berubah menjadi *despotisme*.¹⁶⁶

Praktik korupsi di Parlemen menunjukkan adanya sikap ketidakjujuran pada sebagian politisi. Sebagaimana dielaborasi oleh Noreena Hertz yang antara lain mengatakan :¹⁶⁷ *Politicians are increasingly seen as imptent, irrelevant, and dishonest. People see their governments as unable to deliver what their promise, obsessed with unimportant issues and internal politicking riddled with corruption, clinging to outmoded nations of authority, and increasingly in the pocked of business people. The distinction between incompetence and dishonesty is becoming blurred as, in country after country, senior politicians are discovered to have angaged in corrupt practices.*

Korupsi di kalangan pemegang kekuasaan politik, menimbulkan kaburnya antara ketidakmampuan dan ketidakjujuran di mata rakyat. Dalam telaahnya tentang korupsi di Parlemen, Amartya Sen mengemukakan contoh di Parlemen Italia dengan juga memunculkan istilah “*relative justice*” untuk menunjuk pada tingkah laku yang berpedoman “orang lain juga melakukan seperti itu”. *A sense of ‘relative*

¹⁶⁶ Albert Hasibuan, *Op.Cit.*, h. 339.

¹⁶⁷ Noreena Hertz, *Global Capitalism and Death of Democracy*, the Silent Takeover, Harper Collins Publishers Inc. New York, 2003.

*justice' visa-a-vis a compration group (in particular, others similarly placed) can be an important influence on behavior. Inded, the argument that "others do the same" was one of the more commonly cited "rason" for corrupt behavior found in the Italian parliamentary inquiry that looked into the linkage between corruption and the Mafia in 1993.*¹⁶⁸

Praktik korupsi dan skandal lainnya di Parlemen juga terjadi di Amerika Serikat, seperti ditulis oleh Stanley G. Hilton & DR. Anne-Renee Testa, dalam bukunya *Glass Houses, Shocking Profiles of Corgressional Sex Scandals and Other Unofficial Misconduct*, yang memaparkan tingkah laku menyimpang dari 38 anggota konggres Amerika Serikat. Hal ini menunjukkan penyakit kanker korupsi politik dapat menyerang anggota parlemen di yang paling maju dala bidang ekonomi dan teknologi, karena korupsi juga menyangkut faktor mental dan rohani individu.¹⁶⁹

Secara historis korupsi politik dapat meruntuhkan negara yang paling perkasa sekalipun. Sejak raja Babilonia Hammurabi pasca tahun 1600an Sebelum Masehi sebagai pembuat Undang-undang tertulis pertama di dunia telah memuat larangan praktik suap. Seperti Edward Gibbon dalam bukunya yang monumental *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire* yang memaparkan keruntuhan imperium kerajaan Romawi karena merajalelanya praktik korupsi. Demikian juga Alessandro Barbero, dalam bukunya *The Day of The Barbarians, The battle that Led To The Fall of The Roman Empire*, antara lain memaparkan *"Corruption was endemic in the Roman Empire, and the entire system of contracts*

¹⁶⁸ Sen Amartya, *Development As Freedom*, Anchor Books, New York, 1999, h.39.

¹⁶⁹ Stanley G. Hilton & Anne-Renee Testa, *Glass Houses, Shocking Profiles of Corgressional Sex Scandals and Other Unofficial Misconduct*, St Martin's Paperbacks, New York, 1998, lihat dalam Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik Di Negara Modern*, FH UII Press, Yogyakarta, 2008, h. 241.

*and supplies for the army had always offered unlimited opportunities for criminal gain”.*¹⁷⁰

Di Indonesia sendiri secara historis, korupsi telah terjadi sejak zaman VOC, pada awal kemerdekaan, masa Orde Lama, Orde Baru, Masa Reformasi hingga saat ini. Telah banyak perangkat hukum dan perundang-undangan diberlakukan, tetapi intensitas dan kualitas kejahatan korupsi tetap meningkat. Cita-cita kemerdekaan dan tujuan reformasi dihadang oleh deretan koruptor baik yang berada dalam kekuasaan negara yang culas maupun pengusaha yang rakus. Untuk itu perlu diperbanyak dan dirapatkan barisan anti korupsi agar tiang Negara menjadi tegak dan bermartabat. Pasal 41 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi telah ditentukan adanya peran masyarakat. Ketentuan ini membuka peluang bagi masyarakat untuk memberikan kontribusi peran sosial dalam upaya pemberantasan korupsi, sehingga tercapai keadaan masyarakat yang tidak ada toleransi (*zero tolerance*) terhadap segala bentuk korupsi yang selalu menggerogoti tiang negara dari dalam. Segala bentuk trik yang mencampur-adukkan antara yang haq dan yang bathil, sikap permissif terhadap suap, ambivalensi dalam mensikapi suap dan lain sejenisnya harus dikikis, agar atmosfir kehidupan bernegara menjadi bersih dari polusi tindakan koruptif.

Tentang korupsi politik sering diartikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan (jabatan, administrasi, ekonomi, dan politik) untuk mendapatkan keuntungan pribadi, sehingga menimbulkan kerugian bagi masyarakat umum, perusahaan, negara, maupun pribadi lainnya. Misalnya, pejabat pemerintah suatu negara menyalahgunakan kekuasannya untuk mendapatkan keuntungan pribadi, baik

¹⁷⁰ Alessandro Barbero, *The Day of The Barbarians, The battle that Led To The Fall of The Roman Empire*, Walker & Company, New York, 2005.

berupa materi maupun non-materi seperti jaminan naik jabatan. Korupsi politik sering dikaitkan dengan tidak demokratisnya sistem pemerintahan di sebuah negara. Sistem demokrasi dicirikan antara lain oleh mekanisme *check and balance*, di mana lembaga-lembaga pemerintahan akan berfungsi sebagai eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketidadaan mekanisme ini seringkali menjadi pintu masuk untuk korupsi politik.¹⁷¹

Robert G. Thobaben¹⁷², dalam buku *Issues in American Political Life* (2005), menyatakan secara sempit korupsi politik mengacu pada tindakan pejabat publik yang tidak jujur dan ilegal, antara lain menerima suap. Dalam arti luas, korupsi dapat mencakup tindakan pejabat publik yang tidak ilegal, tapi terjadi secara integral dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Sebagai contoh, pejabat terpilih menerima sumbangan kampanye besar dari individu kaya atau menerima honor saat memberi pidato atau kuliah umum untuk kelompok kepentingan. Korupsi politik yang dikemukakan Thobaben tersebut memuat elemen pokok bahwa pelaku perbuatan yang tidak jujur dan melawan hukum adalah pemegang kekuasaan politik atau pejabat publik. Korupsi politik merupakan spesies dari genus korupsi yang umum. Lebih tinggi lagi, korupsi politik ada yang disebut *top hat crime*, korupsi politik yang dilakukan oleh orang yang memiliki kekuasaan politik tertinggi, seperti presiden, kepala negara, ketua atau anggota parlemen, dan pejabat tinggi pemerintahan. Korupsi politik memiliki dampak merusak yang lebih dahsyat dibanding korupsi biasa.

¹⁷¹ V. Tanzi, "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", IMF Staff Papers, vol. 45, no. 4, 1998, h. 56.

¹⁷² <https://www.tempo.co/read/kolom/2014/11/14/1791/Korupsi-dan-Politik>, diakses tanggal 30 April 2017.

Menurut Teten Masduki¹⁷³ korupsi politik pada dasarnya merupakan *abuse of public trusted for private gain* atau berkaitan dengan kepentingan melanggengkan kekuasaan. Di kalangan politisi ada semacam kewajiban balas jasa kepada partai dan pendukungnya yang telah berjasa mendudukan dirinya di elite kekuasaan. Anggota DPR atau Menteri senantiasa diikuti oleh mereka yang berhak mendapat imbalan jasa atas pengabdian mereka di parpolnya.

Praktik korupsi yang dilakukan oleh pemangku kepentingan di Indonesia dilakukan dalam semua bidang, namun yang paling sering terjadi adalah dalam bidang politik dan pemerintahan. Artidjo yang mengutip pendapat Daniel S. Lev mengatakan bahwa politik tidak berjalan sesuai dengan aturan hukum, tetapi berlangsung sesuai dengan pengaruh uang, keluarga, status sosial dan kekuasaan militer. Pendapat Lev ini mengisyaratkan adanya korelasi antara faktor tidak berfungsinya aturan hukum, permainan politik, tekanan kelompok dominan dengan faktor korupsi.¹⁷⁴

Paul Heywood,¹⁷⁵ mendefinisikan korupsi politik dengan penekanan pada ruang publik sebagai “*corrupt activities which takeplace either wholly within the public sphere or at interface between the public and private spare –such as when politicians or functionaries use their privileged acces to resources (in whatever form) illigetimately to benefit themselves or others*”. Dari batasan tersebut korupsi politik dibatasi oleh kriteria pelaku, yaitu politisi. Termasuk kategori politisi adalah pejabat publik, seperti pemimpin birokrasi, pemimpin peradilan dan komandan polisi. Dengan demikian korupsi di sektor bisnis atau korupsi keuangan (*financial*

¹⁷³ <http://www.antikorupsi.org/en/content/korupsi-politik-0>, diakses tanggal 30 April 2017.

¹⁷⁴ Artidjo Alkausar, *Op.cit.*, h.156-157.

¹⁷⁵ Paul Heywood dalam M.Syamsudin, “Korupsi dalam Perspektif Budaya Hukum”, Jurnal Hukum UNISIA, Vol. XXX No. 64 Juni 2007, h.186.

corruption) seperti manipulasi laporan keuangan, manipulasi audit, tidak termasuk kategori korupsi politik.

Menurut Sabartain Simatupang¹⁷⁶ maraknya tendensi korupsi yang sampai melibatkan lembaga tinggi negara, tidak terlepas dari sistem politik/pemerintahan yang terbentuk di era Reformasi. Melalui upaya amandemen UUD 1945 tersebut, sistem pemerintahan di Indonesia direformasi untuk tetap melaksanakan sistem presidensial. Hanya saja untuk mencegah kecenderungan dominasi presiden dalam masa Orde Baru, dilakukan perubahan untuk membatasi masa jabatan presiden, memperluas kekuasaan DPR sebagai lembaga legislatif, serta ditetapkan agar presiden dan wakil presiden serta anggota-anggota DPR/DPD dipilih secara langsung melalui pemilu yang demokratis. Dengan adanya perubahan tersebut ternyata telah membawa implikasi yang sebaliknya terhadap praktik pemerintahan. Faktanya yang terjadi dalam praktik hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR sejak Reformasi sampai sekarang, tampak adanya dominasi kekuasaan yang ditunjukkan DPR. Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa tumbangnya Orde Baru pada tahun 1998 membawa banyak perubahan terhadap pelaksanaan *check and balances* kekuasaan di Indonesia. Salah satunya adalah penataan kembali peran dan fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Praktik korupsi di Indonesia mengalami pergeseran pola yaitu dari yang melibatkan birokrasi, kepala daerah dan wakil rakyat ke pihak dengan aktor yang hampir sama namun dengan perluasan cakupan keterlibatan. Perluasan cakupan keterlibatan ini sebenarnya terkait dengan sifat korupsi dari yang personal dan atau

¹⁷⁶ Sabartain Simatupang, “korupsi dan sistem politik”, <http://www.pikiran-rakyat.com/opini/2016/12/16/korupsi-dan-sistem-politik-387886>, diakses tanggal 5 Mei 2017.

berjamaah ke sistematis terorganisir. Artinya bahwa awalnya pada kurun waktu 1999 sampai dengan 2009, korupsi yang melibatkan aktornya hanya berkaitan dengan pemuasan syahwat politik individual birokrasi atau kepala daerah bersangkutan. Korupsi yang dilakukan wakil rakyat terjadi dengan memanfaatkan kewenangan yang dimiliki dalam hak *budgeting* sebagai lembaga legislatif, namun pemanfaatan tersebut tidak dapat dikatakan bahwa lembaganya yang korup. Karena dengan hak *budgeting* yang dimiliki, anggota DPRD menginginkan tambahan pendapatan yang seolah-olah sah. Tambahan pendapatan dengan menganggarkan dalam APBD menjadi bentuk manipulasi anggaran. Korupsi yang berwatak individual inilah mengalami pergeseran pola pasca 2009. Sebagaimana yang terungkap dalam kasus-kasus korupsi yang melibatkan 2 partai koalisi yaitu Nazaruddin dan Hambalang untuk Partai Demokrat, atau suap impor daging sapi untuk PKS adalah bentuk korupsi politik yang sistematis terorganisir. Bahkan apabila merujuk kasus korupsi PPID sebelumnya yang melibatkan kader PAN juga dapat menjadi referensi korupsi politik. Korupsi politik disini adalah korupsi yang dilakukan dengan mengambil keuntungan dari APBN/D untuk kepentingan pengelolaan mesin politik partai. Dalam hal ini, korupsi yang dilakukan oleh DPR/D tidak semata untuk kepentingan pribadi anggota yang melakukan korupsi. Dana korupsi mengalir ke pihak-pihak lain baik sesama anggota dewan atau pengurus partai politik. Aliran dana tersebut kemudian diperuntukkan untuk mengelola dan menjalankan organisasi partai, memenuhi kebutuhan partai termasuk biaya konsolidasi dalam memperkuat organisasi partai di aras propinsi maupun kota/kabupaten. Dengan kata lain, korupsi politik merupakan korupsi yang dilakukan oleh partai politik melalui anggota-anggotanya yang duduk sebagai

anggota legislative maupun eksekutif. Korupsi politik dilakukan dengan kesadaran untuk membantu partai politik tempat dimana anggota legislatif atau eksekutif (menteri/kepala daerah) bernaung sebagai bentuk kompensasi politik terhadap partai. Kompensasi politik dimaksud adalah jabatan yang sekarang diraih sebagai legislatif dan eksekutif tidak terlepas dari peran partai yang mencalonkan atau menominasikan untuk menjadi DPR/D atau menteri/kepala daerah. Niat melakukan korupsi untuk mengembangkan mesin partai dalam mempertahankan kekuasaan atau menambah kekuasaan yang sudah dalam genggamannya.

Korupsi politik tidak bisa dilepaskan dari biaya politik tinggi dalam mengelola partai politik. Ditengah pragmatisme politik konstituen, biaya politik menjadi keniscayaan yang harus dikeluarkan untuk meraih massa atau memperluas basis dukungan partai. Konstituen saat ini tidak mempan hanya diiming-imingi ideologi atau program partai. Mereka juga butuh '*fresh money*' sebagai kompensasi dukungan terhadap partai politik yang bersangkutan. Biaya politik telah menciptakan politik yang korup. Politik korupsi menjadi gambaran dari politik Indonesia, dimana parpol menjadi tiang demokrasi telah mengalami pembusukan. Pembusukan yang menimbulkan kerapuhan apabila tidak segera dibenahi akan meruntuhkan bangunan demokrasi yang sudah dibangun dengan susah payah.

Partai politik tidak memperkuat pelembagaan demokrasi yang sehat dan jujur, namun menjadi bagian dari masalah demokrasi itu sendiri. Politik korupsi menjadi wacana aktual khas Indonesia dengan menempatkan kerja politik tidak bisa dilepaskan dari langkah-langkah korupsi untuk mengeruk uang rakyat. Partai politik tidak berpikir untuk mengelola APBN/D dengan baik sehingga bisa untuk

meningkatkan kesejahteraan rakyat. Parpol hanya berpikir berapa prosentasi yang bisa diambil dan didistribusikan untuk biaya politik partai.

Menurut Artidjo¹⁷⁷ munculnya korupsi politik berbanding lurus dengan lemahnya atau tidak adanya kontrol terhadap praktik penyelenggaraan kekuasaan negara. Lemahnya kontrol ini dapat ditimbulkan karena kondisi sosial ekonomi dan pendidikan masyarakat yang tidak memadai. Selain itu juga dapat muncul karena praktik kekuasaan politik itu sendiri yang *opresif* dan menyimpang dari norma moral dan hukum yang adil. Keberadaan praktik kekuasaan yang korup ini melalui budaya politik selalu berupaya mendapatkan legitimasi sosial politik.

Lebih lanjut Artidjo menyatakan bahwa korupsi politik mencakup berbagai aspek yang berkaitan dengan kekuasaan, karena figur sentral dari korupsi politik adalah subyek hukum yang memiliki kekuasaan politik, menerima amanat dari rakyat, memiliki mandat konstitusional dan hukum untuk menegakkan demokrasi dan keadilan di berbagai aspek kehidupan dan penghidupan rakyat. Korupsi politik mengindikasikan ada penyalahgunaan amanat, mandat, kewenangan yang dipercayakan oleh rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi didalam negara demokrasi. Korupsi politik dilakukan oleh pelaku dengan menyalahgunakan kewenangan, sarana dan kesempatan yang melekat kepada kedudukan dan posisi sosial politik yang ada padanya. Penyalahgunaan posisi strategis pelaku korupsi politik berdampak pada bidang politik, ekonomi, hukum dan pendidikan sosial yang negatif bagi rakyat.

¹⁷⁷ Artidjo Alkausar, *Op.cit.*, h.163-164.

Korupsi politik¹⁷⁸ memiliki pemaknaan legal yang berarti penyalahgunaan kekuasaan politik secara melawan hukum sehingga merugikan keuangan negara, maupun dalam ranah moral yang berarti kekuasaan politik tidak memiliki etika politik dan telah meminggirkan kepentingan masyarakat sehingga menyebabkan tereduksinya pemenuhan hak-hak substansial masyarakat. Korupsi politik disebabkan oleh mahalanya biaya politik, kultur korupsi, pengawasan terhadap kekuasaan politik yang lumpuh, kurangnya etika politik, kurangnya *political will* ditambah dengan tata kelola pemerintahan yang buruk, lumpuhnya mekanisme politik demokrasi. Upaya untuk mengeleminasi korupsi politik perlu dilakukan dengan adanya sistem anti korupsi dan etika politik, pendidikan politik, *good governance* pada kekuasaan politik dan penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Sistem pemilu sekarang ini sangat berorientasi pada partai, sehingga para legislator berutang loyalitas terutama kepada petinggi-petinggi partai, bukan kepada para konstituen. Lebih baik mengkompromikan akuntabilitas oleh karena anggota parlemen berutang kepada pimpinan partai untuk dimasukkan pada daftar pemilihan partai.¹⁷⁹

Menurut Mardjono Reksodiputro perbuatan memperdagangkan pengaruh (*Trading in Influence*) merupakan akar atau induk dibidang korupsi, karena perbuatan memperdagangkan pengaruh (*Trading in Influence*) sangat mempengaruhi perpolitikan di Indonesia, akibat dari hubungan politik yang didapat oleh calon yang memenangkan pemilihan umum, memiliki hutang kepada para tim suksesnya, sehingga tim sukses tersebutlah yang kemudian meminta imbalan jasa

¹⁷⁸ Maya Indah S., “*Korupsi Dalam Kepelbagian Interpretasi*” Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, 2014, h.1.

¹⁷⁹ *Ibid.*, h. 64.

kepada politikus yang menang tersebut. Sejalan dengan hasil survei *Transparency International*, partai politik sebagai institusi paling korup memang menjadi trend negara-negara di dunia, termasuk Indonesia. Pengaruh dan posisi partai yang sangat kuat dapat membuat menteri atau pejabat tertentu melakukan perbuatan yang menguntungkan pihak yang memberikan setoran kepada si elite partai. Bentuk korupsi inilah yang kemudian oleh beberapa pihak disebut sebagai korupsi politik.

Penulis sangat sepakat dengan apa yang dikatakan Mardjono Reksodiputro bahwa perbuatan memperdagangkan pengaruh (*Trading in Influence*) merupakan akar atau induk dibidang korupsi. Dari pengalaman penulis menangani korupsi selama hampir 15 tahun, bentuk-bentuk perbuatan memperdagangkan pengaruh (*Trading in Influence*) inilah yang sangat sering terjadi, namun disatu sisi harus diakui sangat sulit diproses mengingat disamping pembuktiannya yang sulit karena memang secara formal belum ada ketentuan yang mengaturnya, tetapi juga karena bentuk TI merupakan perbuatan nepotisme dan kolusi.

Menyimak pengertian nepotisme dan kolusi itu sendiri sebagaimana ketentuan dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme bahwa Kolusi diartikan merupakan kerja sama atau permufakatan melawan hukum antar penyelenggara negara atau juga antara penyelenggara negara dengan pihak lain yang merugikan masyarakat, negara atau orang lain, sedangkan nepotisme merupakan setiap perbuatan penyelenggaraan melawan hukum yang dimana itu menguntungkan kepentingan kroni atau keluarganya diatas dari kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

Perbuatan nepotisme inilah yang menurut Penulis sangat sering terjadi dalam masyarakat terutama dalam dunia perpolitikan, yang oleh Syeh Husein

Alatas digolongkan sebagai Korupsi Nepotistik (perkerabatan) yaitu suatu bentuk korupsi dengan melakukan penunjukan secara tidak sah terhadap kawan atau kerabat untuk memegang suatu jabatan publik, atau tindakan yang memberikan perlakuan istimewa dalam bentuk uang atau bentuk lain kepada mereka secara bertentangan dengan norma atau ketentuan yang berlaku. Bentuk nepotisme inilah yang oleh Mochtar Lubis¹⁸⁰ dianggap merupakan warisan birokrasi-patrimonial modern dan masa feodalismenya di Indonesia, telah menimbulkan birokrasi nepotisem, yang memberi jabatan atau jasa khusus pada sanak dan sahabat. Dalam lingkungan seperti ini, berbuat korupsi dianggap sebagai sesuatu yang wajar saja, dan masyarakat-pun tidak marah jika mengetahui berbagai tindak pidana korupsi yang telah terjadi.

Penulis melihat, bahwa persoalan pendanaan partai politik menjadi salah satu penyebab utama terjadinya korupsi yang melibatkan para politisi. Penggalangan dana dilakukan sebagai biaya politik dimulai dari rekrutmen wakil partai yang menggunakan partai tertentu sebagai suatu kendaraan politik, pembelian sumber daya publik untuk *money politic* guna memenuhi elektabilitas, insentif kolusif dan koruptif untuk kemenangan pemilu. Penggalangan dana juga dilakukan oleh Partai Politik untuk menjadi pemenang pemilu. Selain itu, disebabkan pula adanya kultur politik yang tidak netral akan membentuk pula hubungan politik transaksional antara pejabat publik dan politisi. Dalam ranah inilah sering terjadi perbuatan memperdagangkan yang dilakukan oleh politisi dengan cara memanfaatkan pengaruhnya sebagai politisi terhadap pejabat pemerintah untuk

¹⁸⁰ Mansyur Semma, *Op.cit.*, h.199.

melakukan penyalahgunaan wewenang yang menguntungkan pihak tertentu dengan imbalan sejumlah uang.

Tentang korupsi politik ternyata dalam beberapa kasus korupsi telah dikenalkan dan disebut secara jelas dalam pertimbangan Majelis Hakim. Putusan pengadilan itu diantaranya adalah perkara Anas Urbaningrum Ketua Partai Demokrat, yang dalam kesimpulannya pada halaman 600 Majelis Hakim MA menyatakan¹⁸¹ :

“Bahwa perbuatan Terdakwa merupakan korupsi politik. Rangkaian perbuatan Terdakwa secara berlanjut memenuhi unsur-unsur pasal 12 a undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang undang Nomor 20 Tahun 2001 Jo pasal 64 KUHP sebagaimana dakwaaan pertama dan Pasal 3 Undang Undang No. 08 Tahun 2010 Jo pasat 65 ayat (1) (dakwaan kedua) dan Pasar 3 ayat (1) undang undang No 15 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang No. 25 Tahun 2003”

Kasus kedua menurut penulis adalah kasus korupsi proyek kartu tanda penduduk elektronik (e-KTP), meskipun masih dalam proses persidangan, kasus ini merupakan bentuk korupsi politik yang memiliki dimensi *Trading in Influence*. Laode Ida Komisioner Ombudsman RI¹⁸² menyatakan dalam korupsi e-KTP telah terjadi perampokan uang negara yang dilakukan secara terencana. Selain itu, ada kolaborasi eksekutif dan legislatif yang ditopang jaringan pebisnis sebagai klien para oknum politisi dan pejabat pemerintah.

Dari dakwaan Jaksa menggambarkan bahwa kejahatan tersebut dimulai dari kesepakatan elitis yang hanya melibatkan segelintir pejabat parpol, boleh disebut sebagai mastermind kejahatan, yang kemudian didiktekan atau dikoordinasikan

¹⁸¹ Putusan MA No. 1261K/Pid.Sus/2015 atas nama Anas Urbaningrum.

¹⁸² <http://www.jawapos.com/read/2017/03/18/117096/korupsi-politik-dalam-proyek-e-ktp>, diakses tanggal 9 Mei 2017.

dengan pihak pengambil kebijakan terkait di Kemendagri untuk selanjutnya dijadikan agenda bersama antara pemerintah dan DPR.

Menurutnya, korupsi itu disebabkan, pertama, parlemen sangat mudah dilakukan karena koordinasinya cukup melibatkan pimpinan fraksi, pimpinan badan anggaran (banggar), dan pimpinan komisi (II). Jika sudah pimpinan fraksi yang menginstruksikan suatu rencana proyek berikut anggarannya, bisa dipastikan tak akan ada pembangkangan dari para anggota DPR lainnya. Sebab, pimpinan fraksi adalah perpanjangan tangan parpol asal para anggota DPR, pemegang otoritas tertinggi yang mengendalikan setiap langkah kebijakan yang akan diambil di parlemen. Dan akan selalu terancam posisi seorang anggota DPR jika mencoba tidak setuju atau berlawanan dengan arahan pimpinan parpol (fraksi).

Kedua, pihak pemerintah, yakni pejabat yang terkait (pejabat Kemendagri yang terdakwa) tentu tidak bisa mengelak kalau suatu proyek sudah ditopang kekuatan besar di parlemen. Apalagi yang mengomando adalah parpol dari pihak pemerintah (yang sedang berkuasa), bagian tak terpisahkan dari pimpinan tertinggi eksekutif. Itu belum termasuk jika pimpinan langsung para pejabat itu, yakni menteri, turut memerintahkan untuk manut saja pada proyek yang digagaskan para politikus dan petinggi parpol tersebut. Tugas para pejabat seperti Irman dan Sugiharto itu hanyalah bagaimana mengoordinasikan teknis proyek berikut anggarannya. Termasuk di dalamnya mengalkulasi atau menskenariokan agar semua yang diinginkan politisi dan atau pimpinan mereka bisa direalisasikan.

Ketiga, para anggota parlemen yang diarahkan untuk menyukseskan rencana proyek untuk membungkus atau melegitimasi kejahatan, termasuk di dalamnya para pejabat di jajaran eksekutif yang secara teknis mengoperasikan administrasinya,

tentu akan sangat bergairah karena ada iming-iming memperoleh materi. Bagi para politikus di Senayan, justru agenda seperti itu yang boleh jadi sangat diharapkan.

4. Korelasi Korupsi dan Kekuasaan

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah-lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Kekuasaan politik adalah kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri.¹⁸³

Ketika ada kekuasaan, pasti ada korupsi dan seolah telah menjadi kodrat dari kekuasaan itu sendiri, yang menjadi “pintu masuk” bagi terjadinya tindakan korupsi.¹⁸⁴ Kekuasaan (*power*) dapat terbentuk karena adanya tiga hal, yakni kekuatan (*forces*), pengaruh (*influences*) dan otoritas atau kewenangan (*authorities*). Kekuatan adalah suatu kondisi di mana seseorang memiliki kemampuan fisik, psikis dan finansial yang membuat mereka memiliki kekuatan tersebut. Hal lain yang mempengaruhi kekuasaan adalah pengaruh yaitu kemampuan seseorang mempengaruhi orang lain sehingga dapat mencapai popularitas, sedangkan otoritas atau kewenangan seseorang dalam melakukan sesuatu, tentu saja akan menunjangnya meraih kekuasaan.¹⁸⁵

Korupsi di Indonesia seperti halnya juga di beberapa negara lain, banyak berkorelasi dengan penyalahgunaan kekuasaan dari para pemegang kekuatan

¹⁸³ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. cet 9 edisi revisi 2013. PT Gramedia Pustaka, Jakarta, h.35.

¹⁸⁴ Kristian dan Yopi Gunawan, *Op.cit.*, h.25.

¹⁸⁵ Marwan Mas, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Ghalia Indonesia, Bandung, 2014, h.139.

politik. Watak kekuasaan pada dasarnya berambisi untuk memperbesar pengaruh, memperluas jangkauan dan cengkeramannya terhadap rakyat yang seringkali tidak memiliki kekuatan kontrol. Di dalam negara modern, kontrol rakyat terhadap kekuasaan dapat berupa kontrol politik, sosial maupun yuridis, dengan berbagai corak aplikasinya yang legitimate.

Korupsi telah menyebar ke dalam partai politik, dampak atas biaya tinggi untuk kampanye, persaingan politik yang lebih besar. Partai politik membebankan sumber pendanaan dari para anggota parlemen. Biaya-biaya tinggi kampanye dipacu oleh luasnya Negara, biaya iklan yang tinggi, serta ciri-ciri yang melandasi persaingan elektoral, yang mencakup persaingan pembelian dukungan. Akan tetapi pengalaman Internasional juga membuktikan bahwa regulasi pendanaan partai bisa efektif jika dirancang dengan baik dan ditopang oleh sanksi-sanksi efektif serta etika dan norma yang wajar.¹⁸⁶

Bangsawan Inggris yang bernama Lord Acton sangat terkenal dalam kalimat pendeknya yang mengatakan "kekuasaan cenderung korup". Diktum ini bukan saja relevan tetapi juga ingin menyadarkan kita bahwa kekuasaan cenderung diselewengkan oleh para penguasa. Sementara Steven Lukes memahami kekuasaan sebagai kemampuan untuk memproduksi¹⁸⁷ pengaruh dan kekayaan.

Apa yang dikatakan Lord Acton dan Lukes berlaku secara universal. Fakta faktual senantiasa memperlihatkan kekuasaan politik bekerja dalam ranah penumpukan harta kekayaan. Penjelasan ini kemudian diformulasikan dengan baik oleh Roby Arya Brata yang mengatakan pemerintah yang berkuasa bisa

¹⁸⁶ World Bank Office Jakarta, *Memerangi Korupsi di Indonesia memperkuat akuntabilitas untuk kemajuan* (Jakarta: Bank Dunia, 2004), h.67.

¹⁸⁷ Steven Lukes "Kekuasaan" dalam William Outwaite (ed) *Pemikiran Sosial Modern*, Jakarta, 2008, h.669.

memanipulasi proses demokrasi dan hukum untuk kepentingan politik dan ekonominya.¹⁸⁸ Lebih jauh lagi, pada pemerintah yang korup akan menggunakan segala akses politik ilegal untuk mencapai tujuan politiknya.

Kerja politik semacam ini, kemudian mendapat pembenaran oleh para ahli anarkis mengatakan semua bentuk kekuasaan sebagai sumber korupsi politik.¹⁸⁹ Pendapat April Carter semakin menguatkan persepsi bahwa kekuasaan mempunyai korelasi dengan korupsi. Contoh yang paling tepat dan dekat adalah pengalaman bangsa pada masa Orde Baru. Pada masa ini, Kekuasaan cenderung korup telah tersajikan dalam berbagai bentuk dan berlangsung jangka waktu lama. Sampai-sampai, kekuasaan yang korup itu terjelma dalam diri seorang Soeharto.¹⁹⁰ Apa yang pernah terjadi di Indonesia di bawah rezim Soeharto, juga di praktikkan di negara-negara seperti Peru, Nigeri, dan Mesir. Dimana kekuasaan yang korup senantiasa untuk dipertahankan dan dibela. Hal ini sengaja dilakukan karena kekuasaan berwajah ganda. Di satu sisi kekuasaan memang menggiurkan, sangat menggoda sehingga orang bisa mabuk daratan untuk mengejanya dan menikmatinya. Akan tetapi, di sisi lain kekuasaan bisa melahirkan bencana bagi pemegang kekuasaan.

Lebih lanjut Lord Acton menyatakan bahwa *power tends to corrupt absolute power corrupt absolutely*. Ancaman korupsi yang kian menjadi, menimbulkan keprihatinan yang mendalam bagi hampir semua negara sejak zaman terdahulu hingga zaman modern ini. Pasalnya, korupsi merupakan penyakit yang mengancam stabilitas dan keamanan masyarakat, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai etika,

¹⁸⁸ Roby Arya Brata, Kompas, 16/12/2007.

¹⁸⁹ April Carter, *Otoritas dan Demokrasi*, Jakarta, Rajawali Pres, 1985. h. 2-3.

¹⁹⁰ Amien Rais. Kuasa, "Tuna Kuasa, dan Demokratisasi Kekuasaan", Pidato Pengukuhan Guru Besar bidang Ilmu Politik di UGM 10 April 1999.

keadilan, penegakan hukum serta mengacaukan keberlangsungan pembangunan yang berkelanjutan.¹⁹¹

Korupsi yang berbanding lurus dengan pemegang kekuasaan merupakan akses dari penyalahgunaan kekuasaan yang dipegangnya. Penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang yang berorientasi pada kepentingan pribadi dan kelompoknya dengan menggunakan keuangan negara, tentu saja berdampak buruk bagi masyarakat. Hal ini disebabkan karena kekuasaan dan wewenang yang dimiliki tidak berorientasi kepada kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Korupsi juga berhubungan dengan bentuk-bentuk kejahatan lain, khususnya kejahatan terorganisasi dan kejahatan ekonomi, termasuk pencucian uang, kini tindakan tersebut merupakan fenomena yang tidak lagi bersifat lokal tetapi internasional. Hingga saat ini, Indonesia sebagai salah satu negara berkembang juga masih mengalami nasib yang sama karena harus menghadapi kejahatan korupsi yang semakin merajalela. Korupsi yang membawa bencana tidak hanya terhadap kehidupan perekonomian nasional tetapi juga pada kehidupan bangsa dan negara pada umumnya, kini perkembangannya meningkat dari tahun ke tahun. Ironisnya, baik era demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan demokrasi pancasila, serta pasca reformasi tidak pernah luput dari isu-isu korupsi.¹⁹²

Lahirnya para koruptor kelas teri menambah rantai panjang kasus korupsi di negeri ini. Umar Kayam dalam bukunya *Dialog*, menyatakan bahwa praktik korupsi kelas teri ada di antara, di tengah-tengah bahkan menyusup kedalam sum-sum tulang kita. Hasrat manusia yang selalu tidak puas dengan apa yang telah

¹⁹¹ Adib Bahari dan Khotibul Umam, *KPK: Komisi Pemberantasan Korupsi dari A sampai Z*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2009, h. 25.

¹⁹² *Ibid.*, h.26.

didapatkan, membuatnya terlena dan terjerumus pada dalamnya jurang kesesatan. Korupsi tidak hanya diartikan sebagai penyelewengan uang negara untuk kepentingan pribadi. Tindakan guru-guru anak bangsa yang dalam jangka waktu tertentu memungut biaya tambahan, pegawai kantoran yang keluar sebelum jam kantor berakhir, pegawai yang memanipulasi kwitansi anggaran belanja kantor, menerima komisi dan menambah jam lembur di atas kertas, mengompromi kendaraan dinas dan memalsukan kwitansi-kwitansi bengkel. Semua itu merupakan potret mentalitas koruptor kelas teri, yang kini tumbuh subur, hadir di mana-mana, ada di antara dan di tengah-tengah kita.¹⁹³

Sebagaimana yang diuraikan oleh Suhartoyo, *Centre for Crime Prevention* (CICP) sebagai salah satu organ PBB secara luas mendefinisikan korupsi sebagai “*misuse of (public) power for private gain*” yang diartikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi. Menurut CICP, korupsi mempunyai dimensi perbuatan yang luas meliputi tindak pidana suap (*bribery*), penggelapan (*embezzlement*), penipuan (*fraud*), pemerasan yang berkaitan dengan jabatan (*extortion*), penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), pemanfaatan kedudukan seseorang dalam aktivitas bisnis untuk kepentingan perorangan yang bersifat ilegal (*exploiting a conflict interest, insider trading*), nepotisme, komisi ilegal yang diterima oleh pejabat publik (*illegal commission*) dan kontribusi uang secara ilegal untuk partai politik.¹⁹⁴

Menurut Jeremy Pope, yang sejalan dengan *Transparency International* mengartikan korupsi juga sebagai perbuatan menyalahgunakan kekuasaan dan

¹⁹³ Umar Kayam, *Dialog*, Jakarta, Metafor Publishing, 2005, h. 209-210.

¹⁹⁴ Suhartoyo, 2014, “Implementasi Asas Equality Before The Law Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dapat Meningkatkan Kewaspadaan Nasional Guna Mempertangguh Ketahanan Nasional”, Revisi Esai Blok, Lembaga Ketahanan Nasional RI, Jakarta, h.3-4.

kepercayaan publik untuk keuntungan pribadi.¹⁹⁵ Dalam definisi tersebut, terdapat tiga unsur dari pengertian korupsi, yaitu:

1. Menyalahgunakan kekuasaan;
2. Kekuasaan yang dipercayakan (baik di sektor publik maupun di sektor swasta) memiliki akses bisnis atau keuntungan materi;
3. Keuntungan pribadi (tidak selalu berarti hanya untuk pribadi orang yang menyalahgunakan kekuasaan, tetapi juga anggota keluarga dan teman-temannya).

Berdasarkan definisi korupsi dari CICP, Jeremy Pope, dan *Transparency International* tersebut terlihat bahwa korupsi erat kaitannya dengan kekuasaan. Hal ini senada dengan ungkapan dari Lord Acton, “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*” (kekuasaan itu cenderung untuk korup, dan kekuasaan yang mutlak/absolut cenderung korup secara absolut).¹⁹⁶ Montesquieu dalam bukunya yang berjudul *L’Esprit des Lois*, menyebutkan terdapat tiga kecenderungan bagi orang yang berkuasa, yaitu mempertahankan kekuasaan, memanfaatkan kekuasaan, dan memperbesar kekuasaan. Korupsi dan kekuasaan ibarat dua sisi dari satu mata uang. Korupsi selalu mengiringi perjalanan kekuasaan, dan sebaliknya kekuasaan merupakan “pintu masuk” bagi tindak pidana korupsi.

Korupsi kekuasaan di Indonesia sudah terjadi sejak zaman raja-raja dulu, zaman VOC atau penjajahan Belanda, penjajahan Jepang, zaman kemerdekaan, Orde Lama dan Orde Baru. Dalam upaya menangkal, mengurangi dan memberantas korupsi diperlukan ada hukum yang berwibawa dan berdaulat. Penampilan peran

¹⁹⁵ Jeremy Pope, 2003, *Strategi Memberantas Korupsi: Elemen Sistem Integritas Nasional*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, h.6.

¹⁹⁶ Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h.6-7.

hukum dalam masyarakat dengan semangat meningkatkan martabat rakyat dengan upaya membela hak-hak kemanusiaan dan demokrasi, senantiasa terkait dengan iklim sosial politiknya. Penegakan demokrasi merupakan manifestasi kekuasaan rakyat, dan dalam demokrasi disyaratkan adanya kebebasan rakyat. Dalam arti kebebasan melaksanakan hak-hak asasinya dalam menjalani kehidupan sosial politik dan melakukan penghidupan yang menyangkut kebutuhan ekonominya.

5. Korelasi Korupsi dan *Trading in Influence* (jenis, sebab dan akibat korupsi)

Kata-kata korupsi bisa dipahami dalam dua terminologi baik terminologi legal maupun nature. Sebagai sebuah terminologi legal, maka korupsi diartikan sebagai suatu tindak pidana korupsi yang sering dikaitkan dengan penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang publik untuk keuntungan privat. Korupsi terjadi dalam suatu ruang publik. Dalam ranah moral, korupsi bisa diperluas dalam ruang privat, dimana korupsi bisa bermakna korupsi kemanusiaan, bukan sekedar penyalahgunaan wewenang kekuasaan publik dalam makna legal, melainkan dalam kategori Aristotelian bermakna tidak dipahaminya seluruh potensi yang ada dan tidak diaktualisasikannya potensi tersebut sebagaimana seharusnya. Korupsi berarti kerusakan atau pembusukan kemanusiaan.¹⁹⁷ Huntington berpendapat bahwa *Corruption is behavior which deviates from accepted norms in order to serve private ends.*

Pada dasarnya tidak ada definisi tunggal tentang korupsi. Korupsi bisa berarti menggunakan jabatan untuk keuntungan pribadi. Jabatan adalah kedudukan kepercayaan. Korupsi bisa berarti memungut uang bagi layanan yang sudah

¹⁹⁷ Andang Binawan, editor, "Korupsi kemanusiaan : Menafsirkan (korupsi) dalam masyarakat", Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006, h.xix-xxi.

seharusnya diberikan, atau menggunakan wewenang untuk mencapai tujuan yang tidak sah.¹⁹⁸ Korupsi bisa mencakup kegiatan yang sah dan tidak sah. Korupsi dapat terjadi di dalam tubuh organisasi, misalnya, penggelapan uang atau di luar organisasi, misalnya, pemerasan. Korupsi kadang-kadang membawa dampak positif di bidang sosial, tetapi korupsi menimbulkan inefisiensi, ketidakadilan, dan ketimpangan.¹⁹⁹ Korupsi ada yang dilakukan secara *freelance* artinya pejabat secara sendiri-sendiri atau dalam kelompok kecil menggunakan wewenang yang dimilikinya untuk meminta suap. Namun korupsi bisa mewabah dan tersusun secara sistematis. Menurut Luis Moreno Ocampo bahwa korupsi yang tidak menghiraukan aturan main sama sekali ini disebut *hypercorruption*. Sedangkan Herbert Werlin menyebutnya sebagai *secondary corruption*, yang dibandingkan dengan kecanduan minuman keras.²⁰⁰

Korupsi di banyak tempat telah mengambil bentuk yang beragam, mulai dari apa yang disebut sebagai *petty corruption* yang sering ditemui dalam kehidupan sehari-hari, korupsi birokratik, sampai dengan korupsi di kalangan dunia usaha. Namun *sence of crisis* terhadap bahaya korupsi belum terlalu nampak dari berbagai

¹⁹⁸ Robert Klitgaard, et.al, 2000, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Institute for Contemporary Studies and World Bank Institute, Oakland, California, USA, h.2.

¹⁹⁹ Beberapa tulisan dari tahun 1960-an tentang korupsi cenderung menganggap korupsi sebagai harga pasar dalam hal pasar tidak diperbolehkan atau sebagai ungkapan minat dalam hal tidak ada cara yang lebih demokratis. Sejak itu, penelitian dari dimensi teori dan lapangan meyakinkan banyak pengamat bahwa sebagian besar dari berbagai jenis korupsi yang sangat merugikan dari dimensi ekonomi dan politik, meskipun kadang-kadang menguntungkan bagi pihak-pihak yang berkuasa. Untuk tinjauan lebih jelasnya bisa lihat, Robert Klitgaard, 1988, *Controlling Corruption*, University California Press, California, USA, h.30.

²⁰⁰ Luis Moreno Ocampo, 1993, *En Defensa Propia: Cómo Salir de la Corrupción*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires; Herbert W. Werlin, 1994, *Understanding Corruption: Implications for World Bank Staff*.

kebijakan pemerintah maupun sikap masyarakat, padahal dalam praktiknya korupsi mengancam keberlangsungan negara Indonesia.²⁰¹

Korupsi merupakan suatu kejahatan yang sangat menimbulkan keprihatinan masyarakat dunia maupun rakyat Indonesia pada khususnya. Keprihatinan masyarakat internasional tercermin pada bagian pembukaan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Anti Korupsi 2003 atau *United Nations Convention Against Corruption* (Konvensi PBB 2003) yang menyatakan korupsi dapat mengancam dan menimbulkan masalah terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat yang melemahkan lembaga-lembaga dan nilai-nilai demokrasi, etika, dan keadilan, serta membahayakan pembangunan berkelanjutan dan supremasi hukum. Dengan demikian, diperlukan suatu pendekatan komprehensif dan multidisipliner untuk mencegah dan memerangi korupsi secara efektif.²⁰²

Korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) dilihat dari kompleksitas serta efek negatifnya yang menimbulkan kerusakan besar bagi negara, mengakibatkan bencana sosial seperti meningkatnya kemiskinan dalam masyarakat dan hancurnya perekonomian nasional. Permasalahan korupsi sudah bergeser dari permasalahan nasional di masing-masing negara menjadi persoalan lintas negara (*transnational crime*). Selain itu, Komisi Hukum Internasional (*International Law Commission*) saat ini juga sedang membahas kemungkinan dimasukkannya korupsi dan kejahatan narkoba sebagai yurisdiksi Mahkamah Pidana Internasional. Jika hal tersebut disetujui, konsekuensi selanjutnya yang berlaku adalah asas universal yang berarti bahwa setiap negara berhak melakukan penuntutan terhadap pelaku

²⁰¹ Peter Garey dan Suhardiyoto Haryadi, "*Korupsi dalam silang Sejarah Indonesia*", Komunitas Bambu, Jakarta, 2016, h.xi.

²⁰² Elwi Danil, *Korupsi, Konsep, Tindak Pidana, Dan Pemberantasannya*, Jakarta, Rajawali Press, 2011, h.64.

kejahatan internasional.²⁰³ Secara komprehensif, tidak dapat dipungkiri bahwa korupsi yang merupakan *white collar crime* selalu mengalami dinamisasi modus operandinya dari segala sisi sehingga dikatakan sebagai *invisible crime* yang sangat sulit memperoleh prosedural pembuktiannya, karenanya seringkali memerlukan “pendekatan sistem” (*system approach*) terhadap pemberantasannya.²⁰⁴

Dewasa ini korupsi hampir terjadi di seluruh belahan bumi, tidak hanya terjadi di negara-negara berkembang, namun juga di negara-negara maju. Seperti dalam laporan berjudul *Foreign Bribery Report* yang dikeluarkan oleh *The Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) atau Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan tahun 2014 menyebutkan perilaku korupsi berupa penyuapan (*bribery*) banyak dilakukan oleh kalangan pengusaha besar dari negara-negara maju.²⁰⁵ Laporan ini tegas membantah persepsi bahwa korupsi hanya menjadi masalah negara berkembang, melainkan sudah menjadi masalah pula di negara maju.

Dalam konteks Indonesia, permasalahan korupsi sudah terjadi secara sistematis, terstruktur, dan masif.²⁰⁶ Korupsi telah memasuki segala lini kehidupan masyarakat, mulai dari lingkup terkecil di desa/kelurahan, hingga yang terjadi di lembaga-lembaga negara, baik lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang dirilis oleh *Transparency International* pada

²⁰³ Saldi Isra dan Eddy O.S. Hiariej, 2009, *Perspektif Hukum Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, dalam Wijayanto dan Ridwan Zachrie (Editor), *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h.582.

²⁰⁴ Indriyanto Seno Adji, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Jakarta: CV. Diadit Media, 2007, h.374.

²⁰⁵ “Laporan OECD Sebut Perilaku Korupsi Melilit Negara Maju”, <http://www.radioaustralia.net.au/indonesian/2014-12-03/laporan-oecd-sebut-perilaku-korupsi-melilit-negara-maju/1395497>, diakses tanggal 4 Februari 2015.

²⁰⁶ Desca Lidya Natalia, “Ketua KPK: Korupsi Indonesia terstruktur dan masif”, <http://www.antaranews.com/berita/467187/ketua-kpk-korupsi-indonesia-terstruktur-dan-masif>, diakses tanggal 21 Februari 2017.

tahun 2014 masih menempatkan Indonesia poin dan menempati urutan ke-107 dunia, beda 50 poin dengan Singapura sebagai sesama negara ASEAN yang menempati urutan ke-7 dunia. Skor IPK milik Indonesia tersebut juga masih berada di bawah rata-rata skor IPK untuk kawasan ASEAN, Asia Pasifik, dan Komunitas G-20.²⁰⁷

Begitu seriusnya korupsi, oleh karenanya Undang-Undang tidak lagi menggolongkan korupsi sebagai kejahatan biasa (*ordinary crime*) tetapi telah menggolongkannya menjadi kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Selain itu korupsi juga merupakan jenis kejahatan *white collar crime* (kejahatan kerah putih). Korupsi digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Tidak saja karena modus dan teknik yang sistematis, akibat yang ditimbulkan kejahatan korupsi bersifat pararel dan merusak seluruh sistem kehidupan, baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial-budaya dan bahkan sampai pada kerusakan moral serta mental masyarakat.²⁰⁸

Jeremy Pope²⁰⁹ mensinyalir korupsi makin mudah ditemukan di berbagai bidang kehidupan. *Pertama*, karena melemahnya nilai-nilai sosial, kepentingan pribadi menjadi lebih utama dibanding kepentingan umum, serta kepemilikan benda secara individual menjadi etika pribadi yang melandasi perilaku sosial sebagian besar orang. *Kedua*, tidak ada transparansi dan tanggung gugat sistem integritas publik. Berbagai kalangan menganggap korupsi sepertinya sudah merasuk di seluruh lini kehidupan dan sepertinya telah menyatu dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Meningkatnya aktivitas korupsi, menurut

²⁰⁷ Wahyudi, "Corruption Perception Index 2014", <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2014/12/06/corruption-perceptions-index-2014>, diakses tanggal 21 Februari 2017.

²⁰⁸ Mien Rukmini, *Aspek Hukum Pidana dan Kriminologi*, Alumni, Bandung, 2009, h. 111.

²⁰⁹ Jeremy Pope, "Strategi Memberantas Korupsi", Jakarta, Transparency International Indonesia, 2003, h.2.

Patrick Glynn, Stephen J. Korbin dan Moises Naim, baik yang sesungguhnya maupun yang dirasakan ada di beberapa negara, karena terjadinya perubahan politik yang sistematis, sehingga memperlemah atau menghancurkan tidak saja lembaga sosial dan politik, tetapi juga hukum.²¹⁰

Tindak pidana korupsi di Indonesia yang telah digolongkan sebagai kejahatan luar biasa atau *extra ordinary crime*, menurut Romli Atmasasmita dikarenakan:

Pertama, masalah korupsi di Indonesia sudah berurat berakar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dan ternyata salah satu program pemerintah adalah penegakan hukum secara konsisten dan pemberantasan KKN. Masalah korupsi pada tingkat dunia diakui merupakan kejahatan yang sangat kompleks, bersifat sistemik dan meluas dan sudah merupakan suatu binatang guriya yang mencengkeram seluruh tatanan sosial dan pemerintahan. *Centre for International Crime Prevention (CICP)* adalah salah satu organ Perserikatan Bangsa-Bangsa yang berkedudukan di Wina telah secara luas mendefinisikan korupsi sebagai “*misuse of (public) power to privat gain*”. Berbagai wajah korupsi oleh *CICP* sudah diuraikan termasuk tindak pidana suap (*bribery*), penggelapan (*embezzlement*), penipuan (*fraud*), pemerasan yang berkaitan dengan jabatan (*extortion*), penyalahgunaan wewenang (*abuse of discretion*), pemanfaatan kedudukan seseorang dalam aktivitas bisnis untuk kepentingan perorangan yang bersifat ilegal (*exploiting a conflict interest, insider trading*), nepotisme (*nepotism*), komisi yang diterima pejabat publik dalam kaitan bisnis (*illegal commission*), dan kontribusi uang secara ilegal untuk partai politik.

Kedua, korupsi yang telah berkembang demikian pesatnya bukan hanya merupakan masalah hukum semata-mata melainkan sesungguhnya merupakan pelanggaran hak-hak ekonomi dan sosial masyarakat Indonesia.

Ketiga, kebocoran APBN selama 4 (empat) Pelita sebesar 30 persen telah menimbulkan kemiskinan dan kesenjangan sosial yang besar dalam kehidupan masyarakat karena sebagian rakyat tidak dapat menikmati hak yang seharusnya ia peroleh. Konsekuensi logis dari keadaan sedemikian, maka korupsi telah melemahkan ketahanan sosial bangsa dan negara Republik Indonesia.

Keempat, penegakan hukum terhadap korupsi dalam kenyataannya telah diberlakukan secara diskriminatif baik berdasarkan status sosial maupun berdasarkan latar belakang politik seseorang tersangka atau terdakwa.

²¹⁰ Kimberly Ann Elliot, *Corruption and The Global Economy*, edisi pertama, Jakarta, terjemahan Yayasan Obor Indonesia, 1999, h.11.

Kelima, korupsi di Indonesia bukan lagi *Commission of Anti Corruption (CAC)* di Hongkong telah membuktikan bahwa korupsi dalam era perdagangan global dewasa ini adalah merupakan hasil kolaborasi antara sektor publik dan sektor swasta. Dan justru menurut penelitian tersebut pemberantasan korupsi jenis ini merupakan yang tersulit dibandingkan dengan korupsi yang hanya terjadi di sektor publik. Kita menyaksikan bahwa korupsi di Indonesia sudah merupakan kolaborasi antara pelaku di sektor publik dan sektor swasta. Perkembangan kelima cocok dengan perkembangan di tanah air, karena kebijakan pemerintah dalam pembentukan BUMN atau BUMD atau pernyataan modal pemerintah kepada sektor swasta, sehingga pemberantasan korupsi di Indonesia jauh lebih sulit dari Hongkong, Australia dan negara-negara lain”.²¹¹

Perlu kiranya diperhatikan dan direnungkan apa yang dikatakan oleh

Habibur-Rahman Khan bahwa:

dunia modern sepenuhnya menyadari akan problema yang akut ini. Orang demikian sibuk melakukan penelitian, seminar-seminar, konferensi-konferensi internasional dan menulis buku-buku untuk mencoba memahami masalah kejahatan dan sebab-sebabnya agar dapat mengendalikannya. Tetapi hasil bersih dari semua usaha ini adalah sebaliknya. Kejahatan bergerak terus.²¹²

Sebagai sebuah kejahatan, pada hakikatnya korupsi dihasilkan dari sebuah

proses pembelajaran, menurut Sutherland, melalui teorinya yang terkenal yaitu teori *differential association* yang menegaskan bahwa suatu kejahatan (termasuk korupsi atau dalam bahasanya *White collar Crime*) merupakan kejahatan yang diperolehnya dengan cara dipelajari, dengan proposisi:²¹³

- a. *Criminal behavior is learned. Negatively, this means that criminal behavior is not inherited.*
- b. *Criminal behavior is learned in interaction with other persons in a process of Communications. This communication is verbal in many respects but includes also “the communication of gesture.”*
- c. *The principle part of the learning of criminal behavior occurs within intimate personal groups. Negatively, this means that the interpersonal agencies of Communications, such as movies, and newspaper, plays a relatively unimportant in the genesis of criminal behavior.*

²¹¹ Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Bandung, Mandar Maju, 2004, h. 4-5.

²¹² Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang, Badan Penerbit Undip, 2000, h. 17.

²¹³ Paulus Hadisuprpto, *Deliquensi Anak Pemahaman dan Penanggulangannya*, Malang, Bayumedia Publishing, 2008, h. 24-26.

- d. *When criminal behavior is learned, the learning includes (a) techniques of committing the Crime, which are sometimes very complicated, sometimes very simple.(b)the specific direction of motives, Drive, rationalizations and attitudes.*
- e. *The specific direction of motives and Drive is learned from definitions of the legal codes as favorable on unfavorable. In some societies an individual is surrounded by person who invariably define the legal codes as rules to be observed, while in others he is surrounded by person whose definitions are favorable to the violation of the legal codes.*
- f. *A persons becomes delinquent because of an excess of definitions favorable to violation of law over definitions unfavorable to violation of law.*
- g. *Differential Association may vary in frequency, duration, priority, and intensity.*
- h. *The process of learning criminal behavior by association with criminal and anticriminal patterns in volves all of the mechanisms that are involved in any other learning.*
- i. *While criminal behavior is an expression of general needs and values, it is not explained by those general needs and values since criminal noncriminal behavior is an expression of the same needs and values.*

Perkembangan selanjutnya, korupsi tidak hanya merupakan kejahatan yang dapat dilakukan oleh *White collar Crime* semata akan tetapi juga oleh profesional, yang menurut Muladi, mencakup akuntan, insinyur, penasihat hukum, dokter dan sebagainya dan kategori penjahat ini selalu melibatkan keahliannya di dalam aksinya, baik dalam bentuk intensional, kealpaan, dolus eventualis (semacam *recklessness*), maupun dalam bentuk pelanggaran disiplin.²¹⁴ Lebih lanjut menurutnya bahwa, kejahatan ini sangat menarik karena beberapa dimensi pikiran sebagai berikut :²¹⁵

1. pelaku kejahatan adalah anggota organisasi profesi yang sah.
2. oleh anggota organisasi lain, perbuatannya dianggap *beyond the pale* dan *unacceptable forms of behavior*.
3. sekalipun demikian, sering kali perbuatannya justru dilakukan secara bersekongkol dengan profesi lain.
4. pelaku selalu menganggap dirinya (*self concept*) bukan penjahat, sebab mereka melakukan pelayanan terhadap kepentingan umum yang sah dan terpuji.

²¹⁴ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, Badan Penerbit Undip 1995, h. 83.

²¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009, h.46

5. kejahatan yang dilakukan biasanya sulit didekteksi atau kalau dapat dideteksi penuntutannya memerlukan pembuktian yang tidak mudah di samping sifatnya sebagai *ambulance chasing*.
6. seringkali anggota-anggota organisasi profesional yang lain dalam kasus-kasus tertentu bersikap *ambivalen*.

Inti atau bentuk dasar tindak Korupsi²¹⁶ sebenarnya adalah suap-menyuap dan penggelapan dana-dana publik (*embezzlement of public funds*), yang dalam tinjauan lebih umum korupsi diartikan sebagai bejat moral, perbuatan yang tidak wajar atau noda (*depravity, pervention or a taintt*); suatu perusakan integritas, kebajikan, atau asas-asas moral (*an impairment of integrity, vistue, or moral principles*). Tindakan suap diasumsikan sebagai keputusan independen dan rasional yang dibuat oleh agen individual (*a decisions independently and rationally made by individual agents*).

Secara harafiah, kata suap (*bribe*) bermula dari kata asal *briberie* (istilah Prancis) yang artinya adalah *bagging* (mengemis) atau *vagrancy* (penggelandangan).²¹⁷ Dalam bahasa latin disebut *briba* yang artinya *a piece of bread given to beggar* (sepotong roti yang diberikan kepada pengemis). Indriyanto Senoadji menulis bahwa istilah gratifikasi yang dalam bahasa Inggris disebut *gratification* adalah istilah yang muncul di negara-negara Anglo Saxon dan Eropa Kontinental.²¹⁸ Namun perkembanganya, *bribe* bermakna sedekah (*alms*), *blackmail* atau *extortion* (pemerasan) dalam kaitannya dengan *gifts received or given in order to influence corruptly* (pemberian hadiah yang diterima atau diberikan dengan maksud untuk mempengaruhi secara jahat atau korup).

²¹⁶ Lambok H Hutaruk dalam Agus budianto, *Delik Suap Korporasi di Indonesia*, Karya Putra Darwati, Bandung, 2012, h.4.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*

Secara filosofis, tindak pidana suap merupakan *mala per se* atau *mala in se* dan bukan *mala in prohibita*. Konsep *mala pe se* dilandasi pemikiran *natural wrongs* yang menganggap bahwa kejahatan-kejahatan tertentu merupakan kejahatan yang berkaitan dengan hati nurani dan dianggap tercela bukan karena peraturan perundang-undangan telah melarangnya, melainkan memang sudah dengan sendirinya salah. Sedangkan konsep *mala in probohitia* bertitik tolak dari pemikiran bahwa perbuatan dianggap tercela atau salah karena perundang-undangan telah melarangnya, sehingga disebut sebagai *regulatory offenses*. Tindak pidana suap merupakan *mala per se* karena penyuapan selalau mengisyaratkan adanya maksud untuk mempengaruhi (*influencing*) agar yang disuap berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya, atau juga karena yang disuap telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang bertentangan dengan kewajibannya.

Korupsi merupakan gambaran hubungan antara negara dan sektor swasta. Kadang-kadang petugas negara yang menjadi pelaku dominan kadang-kadang pelaku swasta yang paling berkuasa. Kekuasaan tawar-menawar relatif antara kelompok ini menentukan dampak keseluruhan korupsi terhadap masyarakat dan pembagian keuntungan antara penyogok dan yang disogok²¹⁹. Pada intinya korupsi melibatkan pemerintah atau pun pihak swasta yang menguntungkan salah satu pihak.

Bila korupsi birokratik dilakukan oleh para birokrat saat mengimplementasikan sebuah kebijakan pemerintah, maka pelaku korupsi politik adalah para aktor politik yang memiliki peran sentral dengan kedudukan tinggi

²¹⁹ Penjelasan mengenai korupsi menurut Susan Rose-Ackerman dalam buku *Korupsi dan Pemerintahan Sebab, Akibat dan reformasi*, h.157.

dalam pemerintahan. Aktor-aktor politik ini memiliki wewenang dalam merumuskan kebijakan pemerintah atau dengan kata lain, memiliki kuasa atas pembuatan aturan main serta distribusi kekayaan negara. Pada dasarnya korupsi politik bisa terjadi karena *cultural notions* atau *institutional reasons*. *Cultural notions* adalah pola tingkah laku atau kebiasaan, seperti memberi hadiah kepada yang lebih tua/berkuasa, di mana kebiasaan tersebut dianggap sebagai budaya, namun bisa juga dianggap sebagai korupsi. Sementara itu, *institutional reasons* diartikan sebagai tindakan yang kerap diambil oleh lembaga-lembaga berkuasa, termasuk korupsi, sebagai satu kesatuan institusi untuk mencapai kepentingannya.

Korupsi tidak hanya merusak efektifitas dan efisiensi fungsi dari organ-organ negara dalam menjalankan tugasnya dan mengurangi kepercayaan masyarakat atas integritas mereka, sehingga meruntuhkan supremasi hukum dan demokrasi, tetapi korupsi juga mendistorsi persaingan ekonomi dan merusak fondasi pembangunan ekonomi.²²⁰ Mengutip dari Michael Kubiciel, seorang peneliti senior pada Universitas Regensburg Jerman, menyatakan bahwa “*Corruption grows in the shadows, mostly to the benefit of the powerful*”.²²¹ Korupsi juga membuat suatu tingkatan atau level dimana dalam suatu kejahatan terorganisir, hal tersebut dapat mempengaruhi pengambilan keputusan publik.

M. Abdul Kholik, AF. menyatakan “bagi bangsa Indonesia, sepertinya telah ditakdirkan sebagai problema yang seakan tak pernah habis untuk dibahas.”²²² Dikatakan berlebihan, karena pada hakikatnya korupsi bukan sebuah takdir tapi

²²⁰ Lihat Pembukaan *United Nations Convention Against Corruption* dan *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption*.

²²¹ Michael Kubiciel, “Core Criminal Law Provisions In the United Nations Convention against Corruption”, *International Criminal Law Review* Ed.9, Martinus Nijhoff Publisher, 2009, h. 139.

²²² M. Abdul Kholik, AF. “Eksistensi KPK dalam Peradilan Korupsi di Indonesia” Artikel dalam *Jurnal Hukum FH.UII* No.26 Vol.11 h. 29.

sebagai penyakit, dan sebagai penyakit tentulah ada obatnya sekali pun memerlukan suatu proses yang panjang. Sebagai suatu penyakit, korupsi pada hakikatnya tidak saja membahayakan keuangan negara, Frans Magnis Suseno menjelaskan bahwa praktik korupsi di Indonesia telah sampai pada yang paling membahayakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.²²³

William J. Chambliss, mengemukakan bahwa dalam korupsi terlibat banyak pihak yang disebutnya sebagai *cabal* atau jejaring korupsi. Ia melihat bahwa korupsi merupakan bagian integral dari setiap birokrasi yang bertemu dengan kepentingan segelintir pengusaha, penegak hukum, dan politisi yang sulit dibongkar. Jejaring korupsi itu melibatkan para elit di pusat kekuasaan: pucuk pimpinan eksekutif, elit partai politik, petinggi lembaga peradilan dan kalangan bisnis. Korupsi merupakan bagian dari sistem itu sendiri, oleh karena itu bukan pekerjaan mudah untuk memberantas korupsi karena aparat penegak hukum sering berada pada situasi yang dilematis. Korupsi bukanlah kejahatan di luar sistem, oleh karena itu jejaring korupsi sangat sulit diterobos dari dalam karena kolusi antara pengusaha dengan politisi dan aparat penegak hukum. Jejaring korupsi juga sulit diterobos dari luar, karena aparat penegak hukum dapat menyediakan penjahat kelas teri yang siap dikorbankan untuk melindungi pelaku sesungguhnya yang berada dalam jejaring tersebut.²²⁴

Piers Beirne dan James Messerschmidt²²⁵ menjelaskan adanya empat tipe korupsi yaitu pertama *Political Bribery* berkaitan dengan kekuasaan di bidang legislative sebagai badan pembentuk undang-undang. Badan legislative tersebut

²²³ R. Diyatmiko Soemodihardjo, *Mencegah dan Memberantas Korupsi, Mencermati Dinamikanya di Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher, 2008, h.3.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Dani Krisnawati dalam Ermasyah Djaja, "*Tipologi Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*", Mandar Maju, 2010, Bandung, h.20.

dikendalikan oleh suatu kepentingan karena dana yang dikeluarkan pada masa pemilihan umum sering berhubungan dengan aktivitas perusahaan tertentu yang bertindak sebagai penyandang dana.

Kedua *Political Kickbacks* adalah kegiatan korupsi yang berkaitan dengan sistem kontrak pekerjaan borongan antara pejabat pelaksana atau pejabat terkait dengan pengusaha yang memberikan kesempatan atau peluang untuk mendapatkan banyak uang bagi kedua belah pihak.

Ketiga *Election Fraud* adalah korupsi yang berkaitan langsung dengan kecurangan-kecurangan dalam pemilihan umum, baik yang dilakukan oleh calon penguasa atau calon anggota parlemen ataupun oleh lembaga pelaksana pemilihan umum.

Ke-empat *Corrupt Campaign Practice* adalah korupsi yang berkaitan kegiatan kampanye dengan menggunakan fasilitas negara dan bahkan juga menggunakan uang negara oleh calon penguasa yang saat itu memegang kekuasaan.

Philip (1997) sebagaimana dikutip Munawar Fuad Noeh²²⁶ mengidentifikasi tiga pengertian luas yang paling sering digunakan dalam berbagai pembahasan tentang korupsi : Pertama, korupsi yang berpusat pada kantor publik (*public office-centered corruption*). Philip mendefinisikan korupsi sebagai tingkah laku dan tindakan pejabat publik yang menyimpang dari tugas-tugas publik formal. Tujuannya untuk mendapatkan keuntungan pribadi, atau orang-orang tertentu yang berkaitan erat dengannya seperti keluarga, kerabat dan teman. Pengertian ini juga

²²⁶ Munawar Fuad Noeh, "Kiai di Republik Maling", Jakarta, Republika, 2005, h.2.

mencakup kolusi dan nepotisme: pemberian patronase karena alasan hubungan kekeluargaan (*ascriptive*), bukan *merit*.

Kedua, korupsi yang berpusat pada dampaknya terhadap kepentingan umum (*public interest-centered*). Dalam kerangka ini, korupsi sudah terjadi ketika pemegang kekuasaan atau fungsionaris pada kedudukan publik, melakukan tindakan-tindakan tertentu dari orang-orang dengan imbalan (apakah uang atau materi lain). Akibatnya, tindakan itu merusak kedudukannya dan kepentingan publik.

Ketiga, korupsi yang berpusat pada pasar (*market-centered*) yang berdasarkan analisa korupsi mengguna-kan teori pilihan publik dan sosial, dan pendekatan ekonomi dalam kerangka analisa politik. Menurut pengertian ini, individu atau kelompok menggunakan korupsi sebagai “lembaga” ekstra legal untuk mempengaruhi kebijakan dan tindakan birokrasi. Hanya individu dan kelompok yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan yang lebih mungkin melakukan korupsi daripada pihak-pihak lain.

Syed Hussein Alatas²²⁷ juga merumuskan pengertian minimalis. Menurut Alatas, “*corruption is the abuse of trust in the interest of private gain*,” yaitu penyalahgunaan amanah untuk kepentingan pribadi. Alatas kemudian mengembangkan beberapa tipologi korupsi: *Pertama*, “korupsi transaktif”, yakni korupsi yang terjadi atas kesepakatan di antara seorang donor dan resipien untuk keuntungan kedua belah pihak. *Kedua*, “korupsi ekstortif”, yang melibatkan penekanan dan pemaksaan untuk menghindari bahaya bagi mereka yang terlibat atau orang-orang yang dekat dengan pelaku korupsi. *Ketiga*, “korupsi investif”,

²²⁷ Syed Hussein Alatas, *Sosiologi Korupsi*, LP3ES, Jakarta, 1980, h.13.

yakni korupsi yang bermula dari tawaran atau iming-iming, sebagai “investasi” untuk keuntungan di masa datang. *Keempat*, “korupsi nepotistik”, yakni korupsi yang terjadi karena perlakuan khusus baik dalam pengangkatan pada kantor publik mau-pun pemberian proyek-proyek bagi keluarga dekat. *Kelima*, “korupsi otogenik”, yakni korupsi yang terjadi ketika seorang individu pejabat men-dapat keuntungan karena memiliki pengetahuan sebagai orang dalam (*insider’s information*) tentang berbagai kebijakan publik yang semestinya dia rahasiakan. *Keenam*, “korupsi suportif”, yakni perlindungan atau penguatan korupsi yang terjadi melalui intrik kekuasaan dan bahkan kekerasan.

Dari pengertian minimalis tadi, korupsi bisa dirinci dalam berbagai tipologi dan kategori. Lebih jauh, korupsi dapat juga dirumuskan berdasarkan tempat terjadinya: di tingkat politik dan birokrasi pada sektor publik, atau dalam sektor swasta. Berdasarkan tingkat intensitasnya, dapat dilihat apakah tindakan korupsi itu berlangsung secara isolatif atau sistematis. Kategori lainnya mencakup: korupsi besar-besaran dan kecil-kecilan, nasional dan lokal, personal dan institusional, tradisional dan modern.

Seluruh kategori dan tipologi itu sangat membantu untuk mengenali berbagai aspek korupsi: penyebabnya, konsekuensi-konsekuensinya, dan cara-cara pemecahannya. Strategi melawan korupsi dan membangun kemauan politik, dapat dirumuskan berdasarkan pemahaman aspek tersebut dengan benar.

Dalam rangka melakukan pembacaan atas fenomena korupsi di Indonesia sangat terbantu dengan menggunakan tipologi korupsi versi Aditjondro. Dengan menggabungkan kerangka teoritis yang disampaikan oleh Said Husein Alatas

(1999) Wiliam J. Chambliss (1973) dan Milovan Djilas (1973), ia menyusun kerangka analisis korupsi menjadi tiga lapis.²²⁸

Berikut tiga lapis korupsi yang berdasarkan kerangka teoritis yang disampaikan oleh Alatas, Chambliss dan Djilas.

Tabel 1: Tiga Lapis Korupsi

Lapis Korupsi	Jenis Korupsi
Lapis Pertama	Persentuhan langsung antara warga dan birokrasi. Bentuk korupsi : suap (<i>bribery</i>), ketika inisiatif datang dari warga; Pemerasan (<i>extortion</i>), ketika prakarsa untuk mendapatkan dana datang dari aparatur Negara
Lapis Kedua	Nepotisme diantara mereka yang punya hubungan daerah dengan pejabat publik; Kronisme (diantara mereka yang tidak punya hubungan darah dengan pejabat publik); “Keias Baru” (terdiri dari semua partai pemerintah dan keluarga mereka yang menguasai semua pos basah, pos ideologis dan pos yuridis penting)
Lapis Ketiga	Jejaring (coba), baik regional, nasional ataupun internasional, yang meliputi unsur pemerintah, politisi, pengusaha dan aparat penegak hukum

Sumber : Goerge Junus Aditjondro, 2002, Korupsi Kepresidenan

Lebih lanjut Goerge J. Aditjondro menjelaskan bahwa selain tiga lapis korupsi diatas dari aspek motivasi, korupsi dapat dikelompokkan menjadi dua terminologi sederhana yang membedakan antara “Korupsi yang didorong karena faktor kemiskinan (*corruption driven by poverty*) dengan korupsi yang didorong karena kerakusan (*corruption driven by greed*)”. Sehingga dari terminologi inilah, kemudian dikenal istilah *corruption by need* dan *corruption by greed*.

Korupsi sebagaimana dinyatakan oleh Yves Meny²²⁹, ada empat macam yakni Pertama, korupsi jalan pintas yang banyak dipraktikkan dalam kasus

²²⁸ Febri Diansyah, “Senjakala Pemberantasan Korupsi: Memangkas Akar Korupsi dari Pengadilan Tipikor”, Jurnal Konstitusi Volume 6, Nomor 2, Juli 2009, h. 15.

penggelapan uang negara, perantara ekonomi dan politik, dimana sektor ekonomi membayar untuk keuntungan politik. Contoh dari kategori ini adalah kasus para pengusaha yang menginginkan agar UU Perubahan tertentu diberlakukan; atau peraturan-peraturan yang menguntungkan usaha tertentu untuk tidak direvisi, lalu partai-partai mayoritas memperoleh uang sebagai balas jasa.

Kedua, korupsi-upeti, sebuah bentuk korupsi yang dimungkinkan karena jabatan strategis. Berkat jabatan tersebut seseorang mendapatkan persentase dari berbagai kegiatan, baik dalam bidang ekonomi, politik, budaya, bahkan upeti dari bawahan, kegiatan lain atau jasa dalam suatu perkara, termasuk di dalamnya adalah upaya *mark up*. Ketiga, korupsi-kontrak, yakni korupsi dengan upaya mendapatkan proyek atau pasar; masuk dalam kategori ini adalah usaha untuk mendapatkan fasilitas pemerintah.

Keempat, korupsi-pemerasan, yakni terkait dengan jaminan keamanan dan urusan-urusan gejolak intern maupun dari luar; perekrutan perwira menengah Tentara Nasional Indonesia (TNI) atau polisi menjadi *manajer human resources departement* atau pencatuman nama perwira tinggi dalam dewan komisaris perusahaan. Penggunaan jasa keamanan seperti di Exxon Mobil di Aceh atau Freeport di Papua adalah contoh yang mencolok. Termasuk dalam kategori ini juga adalah membuka kesempatan kepemilikan saham kepada “orang kuat” tertentu.

Senada dengan pernyataan Yves Meny, Amien Rais²³⁰ membagi jenis korupsi yang harus diwaspadai dan dinilainya telah merajalela di Indonesia ke dalam empat tipe. Pertama, korupsi ekstortif (*extortive corruption*), yaitu merujuk

²²⁹ Sebagaimana dikutip dalam Haryatmoo, “Etika Politik dan Kekasaan”, Jakarta, Kompas, 2003, h. 4.

²³⁰ Amien Rais, “Suksesi Sebagai Suatu Keharusan”, makalah disampaikan dalam Sidang Tanwir Muhammadiyah, Yogyakarta, 1993.

pada situasi di mana seseorang terpaksa menyogok agar dapat memperoleh sesuatu atau mendapatkan proteksi atas hak dan kebutuhannya. Sebagai misal, seorang pengusaha terpaksa memberikan sogokan (*bribery*) pada pejabat tertentu agar bisa mendapat ijin usaha, perlindungan terhadap usaha sang penyogok, yang bisa bergerak dari ribuan sampai miliaran rupiah.

Kedua, korupsi manipulatif (*manipulative corruption*), yaitu merujuk pada usaha kotor seseorang untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan atau keputusan pemerintah dalam rangka memperoleh keuntungan setinggi-tinggiya. Sebagai misal, seseorang atau sekelompok konglomerat memberi uang pada bupati, gubernur, menteri dan sebagainya agar peraturan yang dibuat dapat menguntungkan mereka.

Ketiga, korupsi nepotistik (*nepotistic corruption*) yaitu merujuk pada perlakuan istimewa yang diberikan pada anak-anak, keponakan atau saudara dekat para pejabat dalam setiap eselon. Dengan *preferential treatment* itu para anak, menantu, keponakan dan istri sang pejabat dapat menagguk untung yang sebanyak-banyaknya. Korupsi nepotistik pada umumnya berjalan dengan melanggar aturan main yang sudah ada. Namun pelanggaran-pelanggaran itu tidak dapat dihentikan karena di belakang korupsi nepotistik itu berdiri seorang pejabat yang biasanya merasa kebal hukum.

Keempat, korupsi subversif yaitu berbentuk pencurian terhadap kekayaan negara yang dilakukan oleh para pejabat negara. Dengan menyalahgunakan wewenang dan kekuasaannya, mereka dapat membobol kekayaan negara yang seharusnya diselamatkan. Korupsi ini bersifat subversif atau destruktif terhadap

negara karena negara telah dirugikan secara besar-besaran dan dalam jangka panjang dapat membahayakan eksistensi negara.

Dilihat dari sifatnya, Kurniawan, membagi korupsi ke dalam tiga bentuk, pertama, korupsi individual, wujud korupsinya adalah; Merasa kebutuhannya tidak terpenuhi, sehingga korupsi menjadi kebutuhan atau korupsi adalah jalan satu-satunya untuk membiayai kebutuhan (*need corruption*); Adanya keinginan untuk menumpuk harta sebanyak-banyaknya atau adanya motif serakah (*greed corruption*).

Kedua, korupsi terlembagakan, wujud korupsinya adalah telah terjadi dalam waktu sekian lama melalui media administrasi dan birokrasi yang ada, sehingga terjadi dalam proses yang lama dan telah berurat berakar dalam lingkungan birokrasi. Situasi ini melibatkan hampir semua komponen yang ada dalam birokrasi, sehingga situasi ini dimaklumi bahwa korupsi adalah suatu yang lumrah; pelaku korupsi kemudian enggan dan kehilangan semangat untuk melakukan pemberantasan korupsi di lingkungannya bahkan mereka melakukan legitimasi dan toleransi atas praktik korupsi yang terjadi.

Ketiga adalah korupsi politis, wujud korupsinya adalah ada praktik konspiratif dan kolusif diantara para pemegang otoritas politik dengan pengambil kebijakan dan penegak hukum; adanya praktik pembiaran (*ignoring*) terhadap praktik korupsi yang diketahui, baik yang terjadi di lingkungannya maupun di tempat lain.

Mashal (2011) menunjukkan bahwa pada masyarakat demokrasi, dapat diidentifikasi 3 tipe korupsi,²³¹ yaitu *grand corruption*, *bureaucratic corruption*,

²³¹ Eko Handoyo, *Pendidikan anti korupsi*, Yogyakarta, Ombak, 2013, h.74.

dan *legislative corruption*. *Grand Corruption* adalah tindakan elit politik (termasuk pejabat-pejabat terpilih) dimana mereka menggunakan kekuasaannya untuk membuat kebijakan ekonomi. Elit politik yang korup dapat mengubah kebijakan nasional atau implementasi kebijakan nasional untuk melayani kepentingan mereka. Dengan kewenangannya, mereka juga dapat menggelapkan belanja publik demi kepentingan mereka. Tipe korupsi ini yang paling sulit diidentifikasi, karena para elit dapat memanfaatkan celah peraturan atau kebijakan yang mereka buat untuk memenuhi kepentingan mereka buat untuk memenuhi kepentingan mereka dan kroni-kroninya.

Bureaucratic corruption adalah tindakan korupsi yang dilakukan para birokrat yang diangkat, yang dilakukan demi dan untuk kepentingan elit politik ataupun kepentingan mereka sendiri. Dalam bentuknya yang kecil, korupsi birokrasi terjadi ketika masyarakat (*public*) memerlukan pelayanan cepat dari birokrat, dengan imbalan uang atau materi tertentu. Dalam konteks ini penyuapan (*bribery*) dilakukan untuk memperlancar urusan tertentu. Korupsi ini terjadi di lembaga peradilan, utamanya untuk mempengaruhi keputusan pengadilan yang menguntungkan pihak yang berperkara.

Legislative Corruption menunjuk pada perilaku voting dari legislator yang mungkin dapat dipengaruhi. Dalam korupsi ini, legislator di suap oleh kelompok kepentingan tertentu membuat legislasi yang dapat mengubah rente ekonomi yang berkaitan dengan aset.

Arvind Jain dalam paper "*corruption : a Review*" secara menarik menggambarkan area tempat korupsi sering terjadi dalam negara demokrasi. Pemetaan interaksi antar aktor politik dan ekonomi membantu memberikan

gambaran tentang potensi korupsi. Untuk menggambarkan kondisi korupsi di Indonesia oleh Wijayanto digambarkan.²³²

1. Interaksi yang melibatkan rakyat dan pemimpin negara yang dipilih melalui proses demokrasi. Dalam interaksi tersebut, terutama di negara demokrasi, yang belum mengalami konsolidasi, peluang korupsi politik dalam berbagai bentuk, termasuk politik uang untuk memenangi pemilu sangatterjadi. Umumnya, pemimpin terpilih memiliki diskresi yang luas dalam menentukan kebijakan pemerintah. Diskresi ini membuka kesempatan atau peluang bagi para pemimpin untuk mengambil kebijakan yang tidak menomorsatukan kepentingan masyarakat, darimana kekuasaan mereka sesungguhnya berasal. Dalam banyak kasus para elit politik mengeluarkan kebijakan, termasuk kebijakan ekonomi yang menguntungkan kelompok tertentu. Dalam kebijakan alokasi anggaran misalnya, elit politik bisa saja mengarahkan penggunaan anggaran pemerintah untuk sektor yang sebenarnya kurang bermanfaat bagi rakyat, tetapi dapat membesarkan bisnis para “investor politik” mereka.
2. Interaksi yang terjadi dalam tiga bagian yaitu (1) interaksi antara para birokrat dengan pemimpin pilihan rakyat, (2) interaksi antara birokrat dengan anggota legislatif dan (3) interaksi antara birokrat dengan rakyat. Interaksi ini membuka peluang terjadinya *buruecratic corruption* atau korupsi birokrasi.

Dalam berbagai kasus, birokrat atau pejabat publik yang dipilih oleh para pemimpin negara sering diposisikan sebagai kepanjangan tangan mereka untuk

²³² Wijayanto dkk, *Op.cit.*, h.13.

memeras kekayaan negara melalui berbagai institusi pemerintahan maupun perusahaan milik negara (BUMN). Birokrat terpilih diharusny menyerahkan setoran rutin kepada para elit politik untuk melanggengkan posisi politik mereka melalui proses demokrasi yang koruptif.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, terdapat 8 (delapan) spirit moral sebagai berikut :²³³

- a. Mengikis komunitas yang selalu mengedepankan “supremasi” paternalistik secara tidak benar melalui ketentuan tentang larangan suap terhadap pegawai negeri (Pasal 5 dan Pasal 6);
- b. Menghidupkan kembali kontrol internal sejak dini, dimulai dari lingkungan keluarga melalui ketentuan yang membolehkan Jaksa Penuntut Umum untuk melakukan perampasan atas harta kekayaan yang terbukti berasal dari korupsi (Pasal 33, 34, 35 ayat 5);
- c. Memberdayakan kontrol sosial ekonomi eksternal melalui ketentuan tentang peran serta masyarakat dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang mengatur tentang perlindungan hukum untuk memberikan jawaban atas pelaporan yang dimaksud dalam jangka waktu 30 hari sejak diterimanyaa permintaan atas pelaporan (Pasal 41 sampai 42)
- d. Menumbuhkan budaya malu (*shame culture*) baik di dalam kalangan masyarakat luas maupun kalangan penyelenggara negara melalui ketentuan kewajiban tersangka/terdakwa kasus korupsi untuk

²³³ Mosgan Situmorang, “Harmonisasi Hukum Nasional di Bidang Korupsi dengan UNCAC”, *Rechts Vinding*, Vol.3 Nomor 3, h.333.

menerangkan asal usul harta kekayaannya atau suami, istrinya atau kepemilikannya di depan penyidik (Pasal 28, Pasal 37 ayat 3 dan 4);

- e. Menimbulkan hambatan-hambatan moral (*moral straints*) untuk melakukan tindak pidana korupsi melalui ketentuan tentang ancaman pidana minimum khusus dan maksimum yang tinggi, bahkan sampai ancaman pidana mati dan adanya ketentuan mengenai pidana tambahan yang sangat berat bagi tersangka atau terdakwa pelaku tindak pidana korupsi (Pasal 2, 3, Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 B).
- f. Melembagakan budaya anti korupsi secara terus menerus dan berkesinambungan di kalangan masyarakat maupun di kalangan penyelenggaran negara melalui ketentuan tentang perlunya pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi yang harus dibentuk dengan Undang-Undang (Pasal 43), peran serta masyarakat dan kewajiban pemberian informasi yang benar dan transparan tentang kasus-kasus tindak pidana korupsi (Pasal 41);
- g. Menumbuhkan budaya kooperatif di kalangan penegak hukum terutama kepolisian dan kejaksaan dalam pemberantasan tindak pidana korupsi melalui ketentuan tentang pembentukan Tim Penyidik Gabungan di bawah koordinasi Jaksa Agung (Pasal 27)
- h. Melembagakan koordinasi horisontal dengan instansi atau lembaga non penegak hukum terutama untuk membuka rekening tersangka atau terdakwa secara luas (Pasal 29).

Menurut Konvensi Perserikatan Bangsa- Bangsa Anti Korupsi 2003 ada 4 macam tipe tindak pidana korupsi sebagai berikut :

1. Tindak Pidana Korupsi Penyuapan Pejabat-Pejabat Publik Nasional (*Bribery of National Public Officials*). Ketentuan tipe tindak pidana korupsi ini diatur dalam ketentuan Bab III tentang kriminalisasi dan penegakan hukum (*Criminalization and Law Enforcement*) dalam Pasal 15, 16, dan 17. Pada ketentuan Pasal 15 diatur mengenai penyuapan pejabat-pejabat publik nasional (*Bribery of National Public Officials*) yaitu dengan sengaja melakukan tindakan janji, menawarkan atau memberikan kepada seorang pejabat publik secara langsung atau tidak langsung suatu keuntungan yang tidak pantas (layak), untuk pejabat tersebut atau orang lain atau badan hukum agar pejabat yang bersangkutan bertindak atau menahan diri dari melakukan suatu tindakan dalam melaksanakan tugas resminya. Kemudian, terhadap penyuapan pejabat-pejabat publik asing dan pejabat-pejabat dari organisasi internasional publik (*bribery of foreign public officials and officials of public international organization*) diatur dalam ketentuan Pasal 16 dan pengelapan, penyelewengan atau pengalihan kekayaan dengan cara lain oleh seorang pejabat publik diatur dalam ketentuan Pasa 17.
2. Tindak Pidana Korupsi Penyuapan di sektor swasta (*Bribery in the private Sector*). Tipe tindak pidana korupsi jenis ini diatur dalam ketentuan Pasal 21, yang menentukan setiap negara peserta konvensi mempertimbangkan kejahatan yang dilakukan dengan sengaja dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan ekonomi, keuangan dan perdagangan menjanjikan, menawarkan atau memberikan, secara langsung atau tidak langsung, suatu keuntungan yang tidak semestinya kepada seseorang yang memimpin atau berkerja pada suatu badan disektor swasta untuk diri sendiri atau orang lain melanggar

tugasnya atau secara melawan hukum. Apabila dibandingkan, ada korelasi erat antara tipe tindak pidana korupsi penyuapan disektor publik maupun swasta.

3. Tindak Pidana Korupsi Terhadap Perbuatan Memperkaya Secara Tidak Sah (*Ilicit Enrichment*). Pada dasarnya, tindak pidana korupsi perbuatan memperkaya secara tidak sah (*Ilicit Enrichment*) diatur dalam ketentuan Pasal 20. Ketentuan Pasal 20 mewajibkan kepada setiap negara peserta konvensi mempertimbangkan dalam prinsip-prinsip dasar sistem hukumnya untuk menetapkan suatu tindak pidana bila dilakukan dengan sengaja, memperkaya secara tidak sah yaitu suatu kenaikan yang berarti dari aset-aset seorang pejabat publik yang tidak dapat dijelaskan secara masuk akal berkaitan dengan pendapatannya yang sah. Apabila dijabarkan, kriminalisasi perbuatan memperkaya diri sendiri sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri mempunyai implikasi terhadap ketentuan Pasal 2 UU No 31 tahun 1999 khususnya unsur kerugian negara yang bukan sebagai anasir esensial dalam Pasal 3 butir 2.
4. Tindak Pidana Korupsi Terhadap perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*). Tindak pidana korupsi ini diatur dalam ketentuan Pasal 18. Tipe tindak pidana korupsi baru dengan memperdagangkan pengaruh (*Trading in Influence*) sebagai perbuatan yang dilakukan dengan sengaja menjanjikan, menawarkan atau memberikan kepada seseorang pejabat publik atau orang lain, secara langsung atau tidak langsung, suatu keuntungan yang tidak semestinya, agar pejabat publik itu menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata, atau yang diperkirakan, suatu

keuntungan yang tidak semestinya bagi si penghasut asli tindakan tersebut atau untuk orang lain²³⁴.

Lebih lanjut Syed Husein Alatas menyatakan bahwa korupsi itu dapat dikelompokkan ke dalam beberapa bentuk, sebagai berikut :

1. Korupsi Transaktif yaitu suatu bentuk korupsi yang dilakukan atas dasar kesepakatan timbal balik antara pihak pemberi dan pihak penerima dari keuntungan pribadi masing-masing pihak dan kedua pihak sama-sama aktif melakukan usaha untuk mencapai keuntungan tersebut.
2. Korupsi Ekstortif (memeras) yaitu suatu bentuk korupsi dimana terdapat unsur paksaan, yaitu pihak pemberi dipaksa untuk melakukan penyuapan guna mencegah terjadinya kerugian bagi dirinya, kepentingannya, orang-orang, atau hal-hal yang penting baginya.
3. Korupsi Nepotistik (perkerabatan) yaitu suatu bentuk korupsi dengan melakukan penunjukan secara tidak sah terhadap kawan atau kerabat untuk memegang suatu jabatan publik, atau tindakan yang memberikan perlakuan istimewa dalam bentuk uang atau bentuk lain kepada mereka secara bertentangan dengan norma atau ketentuan yang berlaku.
4. Korupsi Investif yaitu suatu bentuk korupsi yang berwujud pemberian barang atau jasa tanpa ada keterkaitan langsung dengan keuntungan tertentu, melainkan mengharapkan suatu keuntungan yang akan diperoleh di masa depan.
5. Korupsi Suportif (dukungan) yaitu suatu bentuk korupsi yang berbetuk upaya penciptaan suasana yang dapat melanggengkan, melindungi dan memperkuat korupsi yang sedang dijalankan.
6. Korupsi Autogenik yaitu suatu bentuk korupsi yang dilakukan secara individual untuk mendapatkan keuntungan karena memahami dan mengetahui serta mempunyai peluang terhadap obyek korupsi yang tidak diketahui oleh orang lain.
7. Korupsi Defensif, yaitu suatu bentuk korupsi yang dilakukan oleh korban korupsi dalam rangka mempertahankan diri terhadap upaya pemerasan terhadap dirinya²³⁵.

Korupsi sangat komplek dan terkait dengan berbagai permasalahan, tidak hanya permasalahan hukum dan lemahnya penegakan hukum tetapi juga menyangkut masalah moral/sikap mental, masalah pola hidup, budaya dan

²³⁴ Situs web: fayusmanrifai.blogspot.com/201/02/bentuk-bentuk-tindak-pidana-korupsi.html.
Diakses tanggal 7 September 2016.

²³⁵ *Ibid.*

lingkungan sosial, masalah kebutuhan ekonomi dan kesenjangan ekonomi masalah sistem budaya/politik serta mekanisme pembangunan dan lemahnya birokrasi/prosedur termasuk pengawasan di bidang keuangan dan pelayanan publik.

Akutnya korupsi mendorong Organisasi Islam Nahdlatul Ulama (NU) mengeluarkan fatwa pada Munas Alim Ulama dari kalangan NU di Asrama Haji Pondok Gede, Agustus 2002 mengemukakan hal-hal sebagai berikut²³⁶ : (1) Dalam pandangan syariat, korupsi merupakan penghianatan berat (*ghulul*) terhadap amanat rakyat. Dilihat dari cara kerja dan dampaknya, korupsi dapat dikategorikan sebagai pencurian (*sariqah*), perampokan (*nahb*); (2) Pengembalian uang korupsi tidak menggugurkan hukuman. Karena tuntutan hukuman merupakan hak Allah, sementara pengembalian uang korupsi ke negara merupakan hak masyarakat (hak *adamiy*). Hukuman yang layak untuk koruptor adalah potong tangan sampai dengan hukuman mati; (3) *Money politics* sebagai pemberian (berupa uang atau benda lain) untuk mempengaruhi dan atau menyelewengkan keputusan yang adil dan obyektif dalam pandangan syariat merupakan suap (*risywah*) yang dilaknat Allah, baik yang memberi (*rasyi*), yang menerima (*murtasyi*), maupun yang menjadi perantara (*raaisyi*).

Barda Nawawi Arief²³⁷, menyatakan bahwa kuasa dan kondisi yang bersifat kriminogen untuk timbulnya korupsi sangatlah luas (multidimensi) yaitu bisa di bidang moral, sosial, ekonomi, politik, budaya, birokrasi/administrasi, dan sebagainya. Beberapa penelitian menunjukkan betapa terpuruknya citra bangsa ini sebagai akibat dari korupsi. Bukan hanya terpuruk citranya namun terpuruk pula perekonomian bangsa sebagai dampak negative dari perilaku ini.

²³⁶ M.Syamsudin, *Op.cit.*, h. 187.

²³⁷ Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, h. 71.

Peringkat citra “negara terkorup” nyaris selalu melekat sepanjang tahun seperti yang dijelaskan dalam Jurnal Konstitusi oleh H.M. Arsyad Sanusi²³⁸, beliau menjelaskan :

“Hasil pengkajian Political and Economic Risk Consultancy Ltd (PERC) tahun 2006, misalnya, Menempatkan negeri ini pada urutan ketiga terkorup di antara negara-negara Asia lainnya, setelah China dan Vietnam. Pada tahun yang sama, Transparency international– sebuah koalisi global antikorupsi – mengeluarkan indeks tahunan mengenai persepsi masyarakat bisnis dan akademisi tentang korupsi pada lebih dari 50 negara. Dari indeks tersebut. Indonesia termasuk ke dalam 10 besar negara dengan derajat korupsi tertinggi. Malah, kondisi yang lebih buruk kembali ditunjukkan oleh lembaga Transparency Internasional (TI) pada tahun 2007. Indonesia ditempatkan sebagai negara ketiga terkorup di dunia, dan posisi itu belum berubah ketika pada tahun berikutnya lembaga ini mengumumkan Corruption Perceptions Index (CPI) terhadap 99 negara. Baru pada tahun 2009, peringkat berubah meskipun tidak banyak berarti mengingat cap sebagai negara paling korup keempat di dunia dinyatakan oleh TI. Padahal, Cina dan Vietnam yang beberapa tahun terakhir bersaing dalam soal korupsi dengan Indonesia, kini sudah jauh meninggalkan Indonesia menuju ke arah yang lebih baik setelah mengampanyekan gerakan antikorupsi dengan menghukum mati para pejabat teras mereka yang terlibat korupsi.

Pada dasarnya pemberantasan tindak korupsi harus dilakukan secara komprehensif karena kejahatan ini dilakukan oleh orang-orang terdidik dan memiliki ilmu yang cukup dalam mengatur keuangan Negara untuk dijadikan pendapatan pribadi maupun kelompok dan biasanya korupsi mayoritas dilakukan oleh aparat pemerintah baik di jajaran legislatif, eksekutif dan yudikatif. Di Indonesia tindak pidana Korupsi sudah sangat luar biasa dan menunjukkan angka peningkatan yang cukup drastis, ini artinya menunjukkan bahwa Pemerintah yang dibangun menuju Pemerintah yang bersih, bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) masih jauh dari harapan dan hal ini menunjukkan pula peranan aparat hukum yang memiliki kewenangan terhadap pemberantasan tindak pidana korupsi tidak dapat melakukan kinerja dengan baik sehingga peranan hukum pidana

²³⁸ M. Arsyad Sanusi, *Op.cit.*, h. 91.

khususnya pengenaan sanksi terhadap perilaku korupsi memberikan efek jera kepada pelaku.

Menurut Sudarto²³⁹, Pemerintahan yang bersih setidaknya tidak dapat atau tidak banyak terjadi korupsi. Beliau menjelaskan :

“Suatu *clean government* dimana tidak terdapat atau setidaknya tidak banyak terjadi perbuatan-perbuatan korupsi, tidak bisa diwujudkan hanya dengan peraturan-peraturan hukum meskipun itu hukum pidana dengan sanksinya yang tajam. Jangkauan hukum pidana adalah terbatas. Usaha pemberantasan secara tidak langsung dapat dilakukan dengan tindakan-tindakan memberikan efek jera kepada pelakunya”.

Krisis yang dialami oleh bangsa Indonesia justru memunculkan memaraknya Tindak Pidana Korupsi di semua segi kehidupan. Hal ini sebagaimana yang disampaikan Satjipto Rahardjo²⁴⁰, pada pertengahan Desember 2003, beliau menyatakan bahwa “Korupsi seolah menemukan habitatnya, karena didukung politik, kekuasaan dan sistem hukum yang gagal di tegakkan. Memberantas korupsi harus dilawan secara ekstrem dengan melibatkan berbagai kalangan masyarakat”.

Menurut Selo Sumardjan²⁴¹ korupsi, kolusi dan nepotisme adalah dalam satu nafas karena ketiganya melanggar kaidah-kaidah kejujuran dan norma hukum, yang disebabkan oleh faktor sosial :

- 1) Desintegrasi (*anomie*) sosial karena perubahan sosial terlalu cepat sejak revolusi nasional, dan melemahnya batas milik negara dan milik pribadi;
- 2) Fokus budaya bergeser, nilai utama orientasi sosial beralih menjadi orientasi harta, kaya tanpa harta (*sugih tanpo bondho*) menjadi kaya dengan harta;
- 3) Pembangunan ekonomi menjadi panglima pembangunan bukan pembangunan sosial atau budaya;
- 4) Penyalahgunaan kekuasaan negara sebagai *short cut* mengumpulkan harta;

²³⁹ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Op.cit.*, h. 75.

²⁴⁰ Suharono W. Pranoto, *Bandit Berdasi, Korupsi Berjamaah merangkai Hasil Kejahatan Pasca-Reformasi*, Kanisius, Yogyakarta, Juli 2008, h. 168.

²⁴¹ Selo Sumardjan dalam pengantarnya untuk buku “*Membasmi Korupsi*” karya Robert Klitgaard, 1998.

- 5) Paternalisme, korupsi tingkat tinggi, menurun, menyebar, meresap dalam kehidupan masyarakat. Bodoh kalau tidak menggunakan kesempatan menjadi kaya (aji mumpung);
- 6) Pranata-pranata sosial kontrol tidak efektif lagi.

Robert Klitgaard berhasil mengembangkan seluruh formula dengan mengidentifikasi 3 (tiga) faktor penyebab terjadinya korupsi, yaitu²⁴² dengan rumusan model matematis yaitu $(C=M+D-A)$ jadi *Corruption = Monopoly Power + Discretion by Official – Accountability*, sehingga korupsi terjadi karena adanya monopoli atas kekuasaan dan diskresi (hak untuk melakukan penyimpangan pada suatu kebijakan), tetapi dalam kondisi tidak adanya akuntabilitas. Rumusan korupsi model ini memiliki persamaan dengan ungkapan Lord Action bahwa kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan mutlak korup secara mutlak.²⁴³

Berbeda halnya dengan Susan Rose - Ackerman²⁴⁴, yang menyatakan bahwa penyebab korupsi terdapat keuntungan, tingkat resiko dan penyuapan. Dalam analisisnya perilaku koruptif itu terutama ditentukan oleh besarnya keuntungan yang tersedia, tingkat resiko dari suatu perbuatan koruptif, kekuatan tawar-menawar relatif antara penyuap dan yang disuap.

Sementara itu, Samuel P. Huntington,²⁴⁵ menjustifikasi bahwa kausa kejahatan korupsi disebabkan oleh modernisasi, dengan mengatakan dalam tulisannya:

“Korupsi terdapat dalam masyarakat, tetapi korupsi lebih umum dalam masyarakat yang satu dalam dari pada yang lain, dan dalam masyarakat yang tumbuh (negara berkembang seperti Indonesia) korupsi lebih umum dalam suatu periode yang satu dari yang lain. Bukti-bukti dari sana sini menunjukkan bahwa luas perkembangan korupsi berkaitan dengan modernisasi sosial dan ekonomi yang cepat.”

²⁴² JMT Simatupang, “Penegakan Kode Perilaku Hakim : Prespektif Filosofis & Religius”, Jakarta, Konstitutpress, 2009.

²⁴³ *Ibid.*, h.2.

²⁴⁴ Wacana Hukum dan Konstitusi, Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 2, Juli 2009, h. 93-94

²⁴⁵ Alatas, *Op.cit.*, 149.

Sedangkan menurut Andi Hamzah, tindak pidana korupsi yang terjadi di Indonesia disebabkan karena faktor-faktor, yaitu :

1. kurangnya gaji atau pendapatan pegawai negeri dibandingkan dengan kebutuhan yang makin hari makin meningkat. Faktor ini adalah faktor yang paling menonjol, dalam arti merata dan meluasnya korupsi di Indonesia;
2. Latar belakang kebudayaan atau *kultur* Indonesia. Dari sejarah berlakunya KUHP di Indonesia, menyalahgunakan kekuasaan oleh pejabat untuk menguntungkan diri sendiri memang telah diperhitungkan secara khusus oleh Pemerintah Belanda sewaktu disusun WvS untuk Indonesia. Hal ini nyata dengan disisipkan Pasal 423 dan Pasal 425 KUHP Indonesia;
3. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan kurang efisien sering dipandang pula sebagai penyebab korupsi, khususnya dalam arti bahwa hal yang demikian itu akan memberi peluang untuk melakukan korupsi. Sering dikatakan, makin besar anggaran pembangunan semakin besar pula kemungkinan terjadinya kebocoran-kebocoran;
4. Modernisasi mengembang-biakkan korupsi karena membawa perubahan nilai yang dasar dalam masyarakat , membuka sumber-sumber kekayaan dan kekuasaan baru, membawa perubahan-perubahan yang diakibatkannya dalam bidang kegiatan politik, memperbesar kekuasaan pemerintah dan melipatgandakan kegiatan-kegiatan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah.²⁴⁶

Evi Hartanti menyebutkan faktor-faktor penyebab terjadinya korupsi dikarenakan lemahnya pendidikan agama dan etika, kolonialisme, kurangnya pendidikan, kemiskinan, tidak adanya sanksi yang keras, kelangkaan lingkungan yang subur untuk pelaku anti korupsi, struktur pemerintahan, perubahan radikal, dan keadaan masyarakat. Namun demikian faktor yang paling penting dalam dinamika korupsi adalah keadaan moral dan intelektual para pemimpin masyarakat.²⁴⁷

²⁴⁶ Andi Hamzah dalam Djoko Prakoso dkk, *Kejahatan-Kejahatan yang membahayakan dan Merugikan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, h. 392.

²⁴⁷ Hartanti, E. "*Tindak Pidana Korupsi*", Jakarta , Sinar Grafika, 2006, h.37.

Menurut Abdulah Hehamahua, mantan Penasehat KPK berdasarkan kajian dan pengalaman setidaknya ada delapan penyebab terjadinya korupsi di Indonesia antara lain :²⁴⁸

1) Sistem penyelenggaraan negara yang keliru.

Sebagai negara yang baru berkembang, seharusnya prioritas pembangunan di bidang pendidikan. Tetapi selama puluhan tahun, mulai orde lama, orde baru, hingga reformasi, pembangunan hanya difokuskan di bidang ekonomi. padahal setiap negara yang baru merdeka, masih terbatas dalam memiliki SDM, uang, manajemen, dan teknologi. Sehingga konsekuensinya semua didatangkan dari luar negeri yang pada gilirannya menghasilkan penyebab korupsi.

2) Kompensasi PNS yang rendah.

Negara yang baru merdeka tidak memiliki uang yang cukup untuk membayar kompensasi yang tinggi kepada pegawainya. Apalagi Indonesia yang lebih memprioritaskan bidang ekonomi membuat secara fisik dan kultural menimbulkan pola konsumerisme, sehingga 90% PNS melakukan KKN.

3) Pejabat yang serakah.

Pola hidup konsumerisme yang dilahirkan oleh sistem pembangunan seperti di atas mendorong pejabat untuk menjadi kaya secara instant. Hal ini menyebabkan lahirnya sikap serakah dimana pejabat menyalahgunakan wewenang dan jabatannya, seperti melakukan *mark up* proyek-proyek pembangunan.

²⁴⁸ Ermansyah Djaja, *Tipologi Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2010, h.49.

4) *Law Enforcement* tidak berjalan

Para pejabat yang serakah dan PNS yang KKN karena gaji yang tidak cukup, maka boleh dibilang penegakan hukum tidak berjalan hampir diseluruh lini kehidupan, baik di instansi pemerintahan maupun lembaga kemasyarakatan karena segalanya diukur dengan uang. Hal ini juga menimbulkan kata-kata *plesetan* seperti, KUHP (Kasih Uang Habis Perkara) atau Ketuhanan Yang Maha Esa (Keuangan Yang Maha Kuasa).

5) Hukuman yang ringan terhadap koruptor

Adanya *Law Enforcement* tidak berjalan dengan semestinya, dimana aparat penegak hukum bisa dibayar. Maka, hukuman yang dijatuhkan kepada para koruptor sangat ringan sehingga tidak menimbulkan efek jera.

6) Pengawasan yang tidak efektif

Dalam sistem manajemen yang modern selalu ada instrumen yang disebut internal kontrol yang bersifat *in build* dalam setiap unit kerja. Sehingga sekecil apapun penyimpangan akan terdeteksi sejak dini dan secara otomatis pula dilakukan perbaikan. Tetapi internal kontrol yang ada disetiap unit sudah tidak lagi berjalan dengan semestinya karena pejabat atau pegawai terkait bisa melakukan tindakan korupsi.

7) Tidak ada keteladanan pemimpin

Ketika resesi ekonomi 1997, keadaan perekonomian Indonesia sedikit lebih baik daripada Thailand. Namun pemimpin Thailand memberi contoh kepada rakyatnya dalam pola hidup sederhana. Sehingga lahir dukungan moral dan material dari masyarakat dan pengusaha. Maka dalam waktu singkat Thailand telah mengalami *recovery* ekonominya. Di Indonesia tidak ada pemimpin

yang bisa dijadikan teladan sehingga kehidupan berbangsa dan bernegara mendekati jurang kehancuran.

8) Budaya masyarakat yang kondusif untuk KKN

Korupsi yang ada di Indonesia tidak hanya terpusat pada pejabat negara saja melainkan sudah meluas hingga ke masyarakat. Hal ini bisa dicontohkan pada saat pengurusan KTP, SIM, STNK, maupun saat melamar kerja. Tindakan masyarakat ini merupakan pencerminan yang dilakukan oleh pejabat politik.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam buku yang berjudul “Strategi Pemberantasan Korupsi”,²⁴⁹ mengemukakan tentang penyebab korupsi di Indonesia, antara lain:

a. Aspek Individu Pelaku

1) Sifat tamak manusia.

Kemungkinan orang yang melakukan korupsi adalah orang yang penghasilannya cukup tinggi, bahkan sudah berlebih bila dibandingkan dengan kebutuhan hidupnya. Kemungkinan orang tersebut melakukan korupsi tanpa adanya godaan dari pihak lain. Bahkan kesempatan untuk melakukan korupsi mungkin juga sudah sangat kecil karena sistem pengendalian manajemen yang ada sudah sangat bagus. Dalam hal pelaku korupsi seperti itu, maka unsur yang menyebabkan dia melakukan korupsi adalah unsur dalam diri sendiri, yaitu sifat-sifat tamak, sombong, takabbur, rakus yang memang ada pada manusia.

²⁴⁹Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, “Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional”, Pusat Pendidikan dan Latihan Pengawasan BPKP, Jakarta, 1999, h. 83-96

2) Moral yang kurang kuat menghadapi godaan.

Seseorang yang moralnya tidak kuat, cenderung lebih mudah untuk terdorong melakukan korupsi karena adanya godaan. Godaan terhadap seseorang yang potensial untuk melakukan korupsi (*potential offender*) berasal dari atasannya, teman setingkat, teman sejawat, atau pihak luar yang dilayani.

3) Penghasilan kurang mencukupi kebutuhan hidup yang wajar.

Penghasilan pegawai negeri seharusnya dapat memenuhi kebutuhan hidup pegawai negeri tersebut beserta keluarganya secara wajar. Apabila ternyata penghasilannya sebagai pegawai negeri tidak dapat menutupi kebutuhan hidup yang wajar, misalnya hanya cukup untuk hidup wajar selama sepuluh hari dalam sebulan, maka mau tidak mau pegawai negeri tersebut harus mencari tambahan penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dalam hal seperti ini, adalah suatu keterpaksaan untuk mencari tambahan penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

4) Kebutuhan hidup yang mendesak.

Kebutuhan yang mendesak seperti kebutuhan keluarga, kebutuhan untuk membayar hutang, kebutuhan untuk membayar pengobatan yang mahal karena istri atau anak sakit, kebutuhan untuk membiayai anak sekolah, kebutuhan untuk mengawinkan anaknya merupakan bentuk-bentuk dorongan seorang pegawai negeri yang berpenghasilan kecil untuk berbuat korupsi.

5) Gaya hidup konsumtif.

Kehidupan di kota-kota besar acapkali mendorong gaya hidup seseorang konsumtif. Perilaku konsumtif semacam ini bila tidak diimbangi dengan pendapatan yang memadai akan membuka peluang seseorang untuk

melakukan berbagai tindakan untuk memenuhi hajatnya. Salah satu kemungkinan tindakan itu adalah dengan korupsi.

6) Malas atau tidak mau bekerja keras.

Sebagian orang ingin mendapatkan hasil dari sebuah pekerjaan tanpa keluar keringat alias males bekerja. Sifat semacam ini akan potensial melakukan tindakan apapun dengan cara-cara mudah dan cepat, diantaranya melakukan korupsi.

7) Ajaran-ajaran agama kurang diterapkan secara benar.

Indonesia dikenal sebagai bangsa religius yang tentunya melarang tindak korupsi dalam bentuk apapun. Kenyataannya menunjukkan bahwa korupsi masih berjalan subur di tengah masyarakat. Situasi paradok ini menandakan bahwa ajaran agama kurang diterapkan dalam kehidupan.

b. Aspek organisasi

- 1) Kurang adanya sikap keteladanan pimpinan. Posisi pemimpin dalam suatu lembaga formal maupun informal mempunyai pengaruh penting bagi bawahannya. Bila pemimpin tidak bisa memberi keteladanan yang baik dihadapan bawahannya, misalnya berbuat korupsi, maka kemungkinan besar bawahannya akan mengambil kesempatan yang sama dengan atasannya.
- 2) Tidak adanya kultur organisasi yang benar Kultur organisasi biasanya punya pengaruh kuat terhadap anggotanya. Apabila kultur organisasi tidak dikelola dengan baik, akan menimbulkan berbagai situasi tidak kondusif mewarnai kehidupan organisasi. Pada kondisi demikian perbuatan negatif seperti korupsi memiliki peluang untuk menjadi tambah subur.

- 3) Sistem akuntabilitas yang benar di instansi pemerintahan yang kurang memadai Pada institusi pemerintahan umumnya belum merumuskan dengan jelas visi dan misi yang diembannya dan juga belum merumuskan dengan tujuan dan sasaran yang harus dicapai dalam periode tertentu guna mencapai misi tersebut. Akibatnya, terhadap instansi pemerintah sulit dilakukan penilaian apakah instansi tersebut berhasil mencapai sasarannya atau tidak. Selanjutnya tentu akan menimbulkan akibat lebih lanjut yaitu kurangnya perhatian pada efisiensi penggunaan sumber daya yang dimiliki. Keadaan ini memunculkan situasi organisasi yang kondusif untuk praktik-praktik korupsi.
 - 4) Kelemahan sistem pengendalian manajemen Pengendalian manajemen merupakan salah satu syarat bagi tindak pelanggaran korupsi dalam sebuah organisasi. Semakin longgar/lemah pengendalian manajemen sebuah organisasi akan semakin terbuka perbuatan korupsi anggota atau pegawai di dalamnya.
 - 5) Manajemen cenderung menutupi korupsi di dalam organisasi Pada umumnya jajaran manajemen selalu menutupi tindak korupsi yang dilakukan oleh segelintir oknum dalam organisasi. Akibat sifat tertutup ini pelanggaran korupsi justru terus berjalan dengan berbagai bentuk.
- c. Aspek tempat individu dan organisasi berada
- 1) Nilai-nilai di masyarakat kondusif untuk terjadinya korupsi. Korupsi dapat ditimbulkan oleh budaya masyarakat. Misalnya, masyarakat menghargai seseorang karena kekayaan yang dimilikinya. Sikap ini seringkali membuat

masyarakat tidak kritis pada kondisi, misalnya darimana kekayaan itu didapatkan.

- 2) Masyarakat kurang menyadari sebagai korban utama korupsi. Mereka masih kurang menyadari bila yang paling dirugikan dalam korupsi itu adalah masyarakat. Anggapan masyarakat umum yang rugi oleh korupsi itu adalah negara. Padahal bila negara rugi, yang rugi adalah masyarakat juga karena proses anggaran pembangunan bisa berkurang karena dikorupsi.
- 3) Masyarakat kurang menyadari bila dirinya terlibat korupsi. Setiap korupsi pasti melibatkan anggota masyarakat. Hal ini kurang disadari oleh masyarakat sendiri. Bahkan masyarakat sudah terbiasa terlibat pada kegiatan korupsi dengan cara-cara terbuka namun tidak disadari.
- 4) Masyarakat kurang menyadari bahwa korupsi akan dapat dicegah dan diberantas bila masyarakat ikut aktif. Pada umumnya masyarakat berpandangan masalah korupsi itu tanggung jawab pemerintah. Masyarakat kurang menyadari bahwa korupsi itu dapat diberantas hanya bila masyarakat ikut melakukannya.
- 5) Aspek peraturan perundang-undangan. Korupsi mudah timbul karena adanya kelemahan di dalam peraturan perundang-undangan yang dapat mencakup adanya peraturan yang monopolistik yang hanya menguntungkan kroni penguasa, kualitas peraturan yang kurang memadai, peraturan yang kurang disosialisasikan, sanksi yang terlalu ringan, penerapan sanksi yang tidak konsisten dan pandang bulu, serta lemahnya bidang evaluasi dan revisi peraturan perundang-undangan.

Tentang sebab terjadinya korupsi banyak teori yang dapat digunakan untuk menjelaskan, beberapa teori dasar yang menjelaskan tentang korupsi, yaitu :²⁵⁰

a. **Teori Vroom**

$$P = f(A \times M)$$

P = Performance
A = Ability
M = Motivation

Berdasarkan Teori Vroom, kinerja (*performance*) seseorang tergantung pada tingkat kemampuannya (*ability*) dikalikan dengan motivasi (*motivation*). Kemampuan seseorang berbanding lurus dengan tingkat pendidikan yang dimilikinya. Jadi, dengan tingkat motivasi yang sama seseorang dengan tingkat pendidikan lebih tinggi akan menghasilkan kinerja yang lebih baik. Namun, permasalahannya tidak sesederhana itu masih ada rumusan Vroom mengenai motivasi (*motivation*) seseorang yaitu:

$$M = f(E \times V)$$

M = Motivation
E = Expectation
V = Valance/Value

Motivasi tergantung pada harapan (*expectation*) orang yang bersangkutan dikalikan dengan nilai (*value*) yang terkandung dalam setiap pribadi seseorang. Jika harapan seseorang adalah ingin kaya, maka ada dua kemungkinan yang akan dia lakukan. Jika nilai yang dimiliki positif maka, dia akan melakukan hal-hal yang tidak melanggar hukum agar bisa menjadi kaya. Namun jika dia seorang yang memiliki nilai negatif, maka dia akan berusaha mencari segala cara untuk menjadi kaya sehingga muncullah korupsi sebagai jalan pintas.

²⁵⁰ Bambang Waluyo, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (strategi dan optimalisasi)*, sinar grafika, Jakarta, 2015, h.21-22

b. **Teori Kebutuhan Maslow**



Teori Kebutuhan Maslow tersebut menggambarkan hirarki kebutuhan dari paling mendasar (bawah) hingga naik paling tinggi adalah aktualisasi diri. Kebutuhan paling mendasar dari seorang manusia adalah sandang dan pangan (*physical needs*). Selanjutnya kebutuhan keamanan adalah perumahan atau tempat tinggal, kebutuhan sosial adalah berkelompok, bermasyarakat, berbangsa. Ketiga kebutuhan paling bawah adalah kebutuhan utama (*prime needs*) setiap orang. Setelah kebutuhan utama terpenuhi, kebutuhan seseorang akan meningkat kepada kebutuhan penghargaan diri yaitu keinginan agar kita dihargai, berperilaku terpuji, demokratis dan lainnya. Kebutuhan paling tinggi adalah kebutuhan pengakuan atas kemampuan kita, misalnya kebutuhan untuk diakui sebagai kepala, direktur maupun walikota yang dipatuhi bawahannya.

c. **Teori Klitgaard dan Ramirez Torres**

Teori Klitgaard:

$$C = M + D - A$$

$C =$ Korupsi

$M =$ Monopoly of Power

$D =$ Discretion of official

$A =$ Accountability

Menurut Robert Klitgaard, monopoli kekuatan oleh pimpinan (*monopoly of power*) ditambah dengan tingginya kekuasaan yang dimiliki seseorang (*discretion of official*) tanpa adanya pengawasan yang memadai dari aparat pengawas (*minus accountability*), maka akan terjadi korupsi. Perubahan pola pemerintahan yang tersentralisasi menjadi terdesentralisasi dengan adanya otonomi daerah telah menggeser praktik korupsi yang dahulu hanya didominasi oleh pemerintah pusat kini menjadi marak terjadi di daerah. Hal ini selaras dengan teori Klitgaard bahwa korupsi mengikuti kekuasaan.

Teori Ramirez Torres:

$$Rc > Pty \times Prob$$

$Rc = \text{Reward}$
 $Pty = \text{Penalty}$
 $Prob = \text{Probability (kemungkinan tertangkap)}$

Korupsi adalah kejahatan kalkulasi atau perhitungan (*crime of calculation*) bukan hanya sekedar keinginan (*passion*). Seseorang akan melakukan korupsi jika hasil yang didapat dari korupsi tinggi dan lebih besar dari hukuman yang didapat serta kemungkinan tertangkapnya yang kecil.

d. Teori Jack Bologne (GONE)

Menurut Jack Bologne akar penyebab korupsi ada empat, yaitu

$$\begin{aligned}
 G &= \text{Greedy} \\
 O &= \text{Opportunity} \\
 N &= \text{Needs} \\
 E &= \text{Expose}
 \end{aligned}$$

Greed, terkait keserakahan dan kerakusan para pelaku korupsi. Koruptor adalah orang yang tidak puas akan keadaan dirinya. *Opportunity*, sistem yang memberi peluang untuk melakukan korupsi. *Need*, sikap mental yang tidak pernah merasa cukup, selalu sarat dengan kebutuhan yang tidak pernah usai. *Exposes*, hukuman

yang dijatuhkan kepada para pelaku korupsi yang tidak memberi efek jera pelaku maupun orang lain.

Korupsi selalu membawa konsekuensi negatif terhadap proses demokratisasi dan pembangunan, sebab korupsi telah mendelegitimasi dan mengurangi kepercayaan publik terhadap proses politik melalui money-politik. Korupsi juga telah mendistorsi pengambilan keputusan pada kebijakan publik, tiadanya akuntabilitas publik serta menafikan *the rule of law*. Di sisi lain, korupsi menyebabkan berbagai proyek pembangunan dan fasilitas umum bermutu rendah serta tidak sesuai dengan kebutuhan yang semestinya, sehingga menghambat pembangunan jangka panjang yang berkelanjutan.²⁵¹

Kerugian secara ekonomi dari korupsi, jelas dapat dirasakan oleh masyarakat, tercermin dari tidak optimalnya pembangunan ekonomi yang dijalankan, selain itu hasil yang diperoleh dari berbagai aktifitas ekonomi bangsa, seperti pajak, menjadi jauh lebih kecil dari yang seharusnya dicapai. Kerugian dalam bidang politik, praktik korupsi menimbulkan diskriminasi pelayanan publik ataupun diskriminasi penghargaan terhadap hak-hak politik masyarakat. Sedangkan kerugian dalam bidang sosial-budaya dan moral, praktik korupsi telah menimbulkan “penyakit” dalam masyarakat, bahwa perbuatan tersebut seakan dianggap sebagai perbuatan yang halal dan wajar.²⁵²

Korupsi berdampak sangat buruk bagi kehidupan berbangsa dan bernegara karena telah terjadi kebusukan, ketidakjujuran, dan melukai rasa keadilan masyarakat. Penyimpangan anggaran yang terjadi akibat korupsi telah menurunkan

²⁵¹ Ibnu Santoso, *Memburu Tikus-Tikus Otonom*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, Cet I, 2011, h. 9.

²⁵² Edi Suandi Hamid dan Muhammad Sayuti (penyunting), *Menyingkap Korupsi, Kolusi, Nepotisme di Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999, h.v.

kualitas pelayanan negara kepada masyarakat. Pada tingkat makro, penyimpangan dana masyarakat ke dalam kantong pribadi telah menurunkan kemampuan negara untuk memberikan hal-hal yang bermanfaat untuk masyarakat, seperti: pendidikan, perlindungan lingkungan, penelitian, dan pembangunan. Pada tingkat mikro, korupsi telah meningkatkan ketidakpastian adanya pelayanan yang baik dari pemerintah kepada masyarakat.²⁵³

Selain sifat dan karakter korupsi sebagai kejahatan luar biasa, ada enam dampak korupsi²⁵⁴ yang melatarbelakangi internasionalisasi kejahatan²⁵⁵ korupsi. Pertama, korupsi dianggap merusak demokrasi. Sebagai misal isu *money politic* selalu mengemuka dalam pemilihan pejabat publik di Indonesia, mulai dari pemilihan kepala desa sampai pada pemilihan presiden, tidak ketinggalan pemilihan Ketua Partai Politik.

Kedua, korupsi dianggap merusak aturan hukum. Sudah menjadi rahasia umum bahwa setiap kata, kalimat, bahkan koma dan titik dalam pembahasan rancangan undang-undang di DPR mempunyai nilai rupiah. Tidak sedikit uang yang digelontorkan oleh pemilik modal dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang di DPR dalam rangka menggolkan suatu rancangan undang-undang. Motivasinya sederhana, agar undang-undang yang dihasilkan berpihak kepada pemilik modal. Dampak korupsi yang lain terhadap aturan hukum adalah masalah penegakan hukum yang sarat dengan isu mafia peradilan.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Lihat dalam Background Paper Declaration of 8 International Conference Against Corruption di Lima, Peru pada tanggal 7 sampai dengan 11 September 1997.

²⁵⁵ Internasionalisasi kejahatan adalah proses penetapan tindakan-tindakan tertentu sebagai kejahatan internasional. Tindakan-tindakan tertentu yang kemudian dinyatakan sebagai kejahatan internasional dapat melalui doktrin, kebiasaan atau praktik hukum internasional. Selanjutnya lihat dalam M. Cherif Bassiouni, 2003, *Introduction To International Criminal Law*, Transnational Publisher, Inc. Ardsley, New York, h. 109.

Ketiga, korupsi dapat mengganggu pembangunan berkelanjutan. Hal ini karena uang yang dikorup seharusnya dapat digunakan untuk beberapa generasi ke depan yang berhak menikmati pembangunan tersebut. Dampak yang *keempat* dari korupsi adalah merusak pasar. Dalam pengadaan barang dan jasa, isu suap—menyuap sangat kental sehingga persaingan yang tidak sehat terjadi di antara perusahaan yang saling memperebutkan tender.

Kelima, korupsi dapat merusak kualitas hidup, sebab jika tidak dikorup, anggaran negara dapat digunakan untuk membiayai pendidikan dan pelayanan kesehatan masyarakat secara memadai. Dampak yang *keenam* atau yang terakhir, korupsi dianggap melanggar hak-hak asasi manusia. Hal ini berkaitan dengan hak-hak atas kehidupan yang layak bagi masyarakat namun terabaikan karena negara.

Oleh karena korupsi sangat berkaitan dengan kekuasaan, maka Korupsi dapat menimbulkan akibat yang sangat merugikan rakyat. Robert Klitgaard merinci beberapa hal akibat korupsi di antaranya :²⁵⁶

1. Suap menyebabkan dana untuk pembangunan rumah murah jatuh ke tangan yang tidak berhak.
2. Komisi untuk para penanggung jawab pengadaan barang dan jasa bagi pemerintah daerah berarti bahwa kontrak jatuh ke tangan perusahaan yang tidak memenuhi syarat.
3. Kepolisian sering kali karena telah disuap pura-pura tidak tahu bila ada tindak pidana yang seharusnya diusutnya.
4. Pegawai pemerintah daerah menggunakan sarana masyarakat untuk kepentingan pribadi.
5. Untuk mendapatkan surat izin dan lisensi, warga masyarakat harus memberi uang pelicin kepada petugas bahkan kadang-kadang harus memberi suap agar surat izin atau lisensi bisa terbit.
6. Dengan memberi suap, warga masyarakat bisa berbuat sekehendak hati melanggar peraturan keselamatan kerja, peraturan kesehatan, atau peraturan lainnya sehingga menimbulkan bahaya bagi anggota masyarakat selebihnya.
7. Layanan pemerintah daerah diberikan hanya bila warga telah membayar sejumlah uang tambahan di luar biaya yang resmi.

²⁵⁶ Robert Klitgaard (alih bahasa oleh Masri Maris), *Penuntun Pemberantasan Korupsi Dalam Pemerintahan Daerah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005, h.1-2.

8. Keputusan mengenai peruntukan lahan dalam kota sering dipengaruhi oleh korupsi.
9. Petugas pajak memeras warga, atau lebih bersekongkol dengan wajib pajak, memberikan keringanan pajak pada wajib pajak dengan imbalan suap.

6. Kriminalisasi *Trading in Influence* sebagai Tindak Pidana Korupsi

Tentang kriteria kriminalisasi Soedarto mengungkapkan bahwa dalam menghadapi masalah kriminalisasi, harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:²⁵⁷

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan ini, (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil atau spiritual) atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*).
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Hullsman mengajukan beberapa kriteria absolut yang perlu diperhatikan dalam proses kriminalisasi, yaitu sebagai berikut:²⁵⁸

- a. Kriminalisasi seharusnya tidak ditetapkan semata-mata atas keinginan untuk melaksanakan suatu sikap moral tertentu terhadap suatu bentuk perilaku tertentu.
- b. Alasan utama untuk menetapkan satu perbuatan sebagai tindak pidana seharusnya tidak pernah didirikan suatu kerangka untuk perlindungan atau perlakuan terhadap seorang pelaku kejahatan potensial dalam kepentingannya sendiri.
- c. Kriminalisasi tidak boleh berakibat melebihi kemampuan perlengkapan peradilan pidana.
- d. Kriminalisasi seharusnya tidak boleh dipergunakan sebagai suatu tabir sekedar pemecahan yang nyata terhadap suatu masalah.

²⁵⁷ Sudarto, *Op.Cit.*, h. 44-48.

²⁵⁸ Hullsman sebagaimana dikutip Roeslan Saleh dalam, *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1988, h. 87.

Adapun menurut Moeljatno ada tiga kriteria kriminalisasi dalam proses pembaruan hukum pidana. Pertama, penetapan suatu perbuatan sebagai perbuatan terlarang (perbuatan pidana) harus sesuai dengan perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat. Kedua, apakah ancaman pidana dan penjatuhan pidana itu adalah jalan yang utama untuk mencegah dilanggarnya larangan-larangan tersebut. Ketiga, apakah pemerintah dengan melewati alat-alat negara yang bersangkutan, betul-betul mampu untuk benar-benar melaksanakan ancaman pidana kalau ternyata ada yang melanggar larangan.²⁵⁹

Menurut Peter W. Low, dalam melakukan kriminalisasi perlu mengukur efek-efek yang mungkin timbul dari pelaksanaan kriminalisasi. Ada 3 (tiga) efek yang perlu diukur, yaitu, pertama, manfaat kriminalisasi terhadap masyarakat. Pertanyaannya adalah, apakah kriminalisasi lebih banyak membawa manfaat atau tidak kepada masyarakat. Tidak mudah mengukur manfaat kriminalisasi karena adanya kesulitan membedakan efek pencegahan bertahap dalam skema kriminalisasi tertentu dari efek-efek yang bisa dicapai dengan metode non-pidana melalui peraturan hukum maupun sarana-sarana kontrol sosial lain. Di samping itu, adanya kesulitan menghitung dampak perilaku tertentu dalam kriminalisasi. Tidak mudah mengukur manfaat kriminalisasi juga berkaitan dengan adanya fakta bahwa ‘kriminalisasi’ adalah sebuah variabel yang dengan sendirinya bisa dimanipulasi karena efek keperilakuan akan tergantung pada definisi perilaku yang dilarang.

Kedua, mengukur biaya kriminalisasi yang meliputi aspek pencegahan perilaku yang bernilai sosial, pengeluaran untuk penegakan, efek pada individu,

²⁵⁹ Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Jakarta, PT Bina Cipta, 1985, h. 5.

efek pada privasi, efek kriminogenik, dan tarif kejahatan. Pencegahan perilaku yang bernilai sosial melalui pelarangan pidana dapat mencegah perilaku yang sah menurut hukum agar tidak masuk ke perilaku yang dilarang hukum. Besarnya efek ini bervariasi karena tidak menentukannya pelarangan dan sifat instrumental perilaku yang dilarang. Pengeluaran biaya untuk penegakan hukum berkaitan dengan anggaran untuk berbagai sumberdaya yang digunakan untuk mendeteksi dan menghukum pelanggar. Pada sejumlah kasus, sumberdaya yang digunakan untuk penegakan hukum bagi pelanggaran tertentu paling tepat dipandang sebagai ‘biaya kesempatan’, yaitu sumberdaya yang mestinya telah atau dapat digunakan untuk menegakkan hukum pidana lain.

Selain aspek pencegahan perilaku yang bernilai sosial dan pengeluaran untuk penegakan, biaya kriminalisasi yang lain adalah efek kriminalisasi pada individu. Tidak semua ‘kepedihan’ hukuman bisa diukur dengan skala ekonomi, atau bahkan dengan skala psikologis. Namun, kita bisa mendeskripsikan efek penahanan, penuntutan, pendakwaan, dan penghukuman pada pelanggar-pelanggar individual. Ini meliputi pengurangan produktivitas yang disebabkan oleh stigmatisasi (pemberian cap buruk) dan pengungkungan, dampak buruk bagi keluarga yang di tanggung, dan kerugian psikis dan fisik yang bisa terjadi sebagai akibat pemenjaraan. Komponen biaya yang lain adalah efek yang ditimbulkan kriminalisasi pada privasi seseorang. Stephen dan Devlin mengakui bahayanya mengkriminalisasi perilaku yang terjadi dalam ranah privat yang tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain. Permasalahannya adalah bahwa penegakan hukum ini mengharuskan polisi menggunakan teknik-teknik investigasi yang “*intrusive*” yang melanggar privasi.

Selanjutnya efek kriminogenik yang timbul akibat kriminalisasi. Sejumlah pelarangan memiliki konsekuensi kriminogenik, yaitu, menciptakan keadaan-keadaan yang meningkatkan kemungkinan timbulnya aktivitas kejahatan yang tidak akan terjadi seandainya tidak ada pelarangan dalam hal tertentu. Menurut para teoritis pelabelan, respon resmi terhadap suatu penyimpangan, terutama melalui proses stigmatisasi dalam hukum pidana, meningkatkan kemungkinan penyimpangan lebih lanjut oleh individu-individu lain yang belum melakukannya. Ada pula biaya yang harus diukur akibat penegakan hukum yang setengah hati. Tingkat penegakan yang sesungguhnya ditentukan berdasar alokasi sumberdaya penyelidikan dan penuntutan serta prevalensi (maraknya) perilaku yang dilarang. Di samping itu, komponen biaya lain yang harus diukur adalah tarif kejahatan. Pelarangan terhadap aktivitas komersial seperti perjudian, seks, pornografi, dan obat-obatan terlarang jelas mengurangi pasokan barang dan jasa yang dilarang, tapi sepanjang ada pembelinya, maka muncul pasar komersial gelap. Seberapa besar pelarangan bisa mengurangi aktivitas yang tidak dikehendaki sangat tergantung pada elastisitas permintaan, yaitu respon calon konsumen terhadap peningkatan harga. Tarif kejahatan mempunyai tiga konsekuensi sosial. Pertama, pendapatan yang sangat besar yang dihasilkan oleh *illegal trafficking* atas barang-barang yang dilarang tidak terkena pajak. Kedua, para pengusaha pasar gelap memiliki dorongan yang kuat, dan modal yang kuat untuk mengambil langkah apa pun yang diperlukan untuk melindungi investasi mereka dan mengurangi risiko penghukuman. Korupsi oleh para penegak hukum juga akan merajalela. Selain itu, tarif kejahatan yang tinggi untuk perdagangan obat, seks, dan perjudian membentuk kondisi ekonomi yang memungkinkan organisasi kejahatan skala-besar tumbuh subur. Akhirnya,

kualitas barang dan jasa haram beragam, masyarakat mendapatkan manfaat dari regulasi: pelacur tidak perlu diperiksa dan dirawat atas penyakit-penyakit kelamin yang dideritanya; pendirian tempat judi tidak dimonitor kemungkinan terjadinya praktik kecurangan; dan obat tidak diuji kemurniannya.²⁶⁰

Dalam konteks TI, maka pertanyaannya adalah apakah perbuatan TI dapat dikategorikan suatu perilaku selayaknya dapat diserahkan kepada *private ethics* ataukah ia telah menjadi bagian dari ranah (domain) publik? Perilaku-perilaku yang masuk wilayah privat tidak perlu dikriminalisasi, sedangkan perilaku yang masuk wilayah publik dapat dikriminalisasi jika sangat merugikan kepentingan masyarakat. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah perilaku TI telah memenuhi kriteria yang dipersyaratkan untuk suatu adanya kriminalisasi terhadap perilaku tertentu?.

Menurut Penulis perbuatan TI sangat layak untuk dilakukan kriminalisasi menjadi tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang Korupsi mendatang, pertama perilaku tersebut merupakan domain publik dan bukan domain privat karena dampak yang ditimbulkan berdampak kepada kepentingan masyarakat secara luas. Kedua, telah memenuhi kriteria sebuah kriminalisasi, karena perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*) akan mendatangkan kerugian baik materiil atau imateriil bagi warga masyarakat, juga sesuai dengan perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat serta hanya ancaman pidana jalan utama untuk mencegahnya. Ketiga, fenomena korupsi mengalami perkembangan yang begitu kompleks, baik dari segi modus dan aktor, sehingga sulit dibantah bahwa aparat penegak hukum semakin kesulitan untuk memproses beberapa perbuatan

²⁶⁰ Peter W. Low, dkk., *Criminal Law: Cases and Materials*, New York, The Foundation Press, Inc., 1986, h.1075-1080.

untuk dapat dikategorikan sebagai sebuah tindak pidana. Ke-empat, untuk menjaga asas legalitas diterapkan sebagaimana mestinya, karena telah banyak contoh kasus yang berdimensi perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*), sehingga pada gilirannya akan menimbulkan ketidakadilan bagi pelaku *Trading in Influence* itu sendiri. Ke-lima, disisi lain juga menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat manakala banyak perbuatan memperdagangkan pengaruh yang tidak tersentuh hukum, padahal berdampak hancurnya tatanan sosial masyarakat.

BAB III

KONSTRUKSI HUKUM *TRADING IN INFLUENCE*

SEBAGAI TINDAK PIDANA KORUPSI

1. Bentuk-bentuk Tindak Pidana Korupsi dalam UNCAC.

UNCAC adalah Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Menentang Korupsi atau *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) telah disahkan dalam Konferensi Diplomatik di Merida, Mexico pada bulan Desember tahun 2003 dan terbuka untuk ditandatangani oleh Negara Peserta Konvensi. Sidang Majelis Umum PBB dengan Resolusi Nomor 57/169 telah mengadopsi Draf Konvensi PBB sebagai dokumen yang sah dan siap untuk ditandatangani oleh Negara Peserta Konvensi tanggal 9 sampai dengan tanggal 11 Desember. Pemerintah Indonesia telah ikut aktif dalam pertemuan-pertemuan persiapan negosiasi Panitia *Adhoc* yang membahas draf konvensi tersebut; bahkan delegasi RI telah berhasil memasukkan juga organisasi kemasyarakatan kedalam rumusan Pasal 13, dengan pertimbangan bahwa di Indonesia dan di Negara berkembang lainnya, yang memiliki kepedulian dan komitmen dalam pemberantasan korupsi. Usulan lain adalah dalam hal pengembalian dan penempatan asset hasil korupsi atas dasar putusan final dari pengadilan (*final judgment*) dinegara yang diminta diberi peluang juga kepada Negara diminta untuk mengenyampingkan persyaratan tersebut (Pasal 57 ayat 3 huruf (a) dan (b); dengan pertimbangan bahwa di beberapa

Negara yang menganut civil law system termasuk Indonesia, diperlukan syarat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.²⁶¹

Dari konvensi tersebut dapat dilihat bahwa makin banyak kejahatan yang digolongkan ke dalam kejahatan transnasional. Kejahatan dibidang bisnis mulai di masukan ke dalam kejahatan transnasional, misalnya korupsi dan pencucian uang. Sebagai langkah lebih lanjut PBB dalam usahanya menanggulangi masalah korupsi, PBB kini telah merumuskan *United Nations Against Corruption* (UNCAC) pada tanggal 11 Desember 2003 di Metida, Mexico atau dengan kata lain UNCAC merupakan *lex specialis* dari Parlemo Convention. Menurut konvensi ini Korupsi dipandang sebagai kejahatan yang sangat mempengaruhi pembangunan ekonomi, kestabilan politik negara dan membawa kesengsaraan bagi rakyat, sebagaimana tertuang dalam Mukadimah UNCAC :

The States Parties to this Convention, Concerned about the seriousness of problems and threats posed by corruption to the stability and security of societies, undermining the institutions and values of democracy, ethical values and justice and jeopardizing sustainable development and the rule of law; (Negara-negara Pihak pada Konvensi ini, Prihatin atas keseriusan masalah dan ancaman yang ditimbulkan oleh korupsi terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat yang merusak lembaga-lembaga dan nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai etika dan keadilan serta mengacaukan pembangunan yang berkelanjutan dan penegakan hukum);

Concerned also about the links between corruption and other forms of crime, in particular organized crime and economic crime, including money-

²⁶¹ Forum Pemantau Pemberantasan Korupsi, *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) 2003 terjemahan* (Jakarta: Perum Percetakan Negara RI, 2004),h.5.

laundering, (Prihatin juga atas hubungan antara korupsi dan bentuk-bentuk lain kejahatan, khususnya kejahatan terorganisir dan kejahatan ekonomi, termasuk pencucian uang);

Concerned further about cases of corruption that involve vast quantities of assets, which may constitute a substantial proportion of the resources of States, and that threaten the political stability and sustainable development of those States, (Prihatin lebih jauh atas kasus-kasus korupsi yang melibatkan jumlah aset yang besar yang dapat merupakan bagian penting dari sumber-sumber Negara-negara, dan yang mengancam stabilitas politik dan pembangunan yang berkelanjutan Negara-negara tersebut);

Convinced that corruption is no longer a local matter but a transnational phenomenon that affects all societies and economies, making international cooperation to prevent and control it essential, (Meyakini bahwa korupsi tidak lagi merupakan masalah lokal tetapi merupakan fenomena internasional yang mempengaruhi seluruh masyarakat dan ekonomi, yang menjadikan kerjasama internasional untuk mencegah dan mengendalikannya sangat penting);

Convinced also that a comprehensive and multidisciplinary approach is required to prevent and combat corruption effectively, (Meyakini juga bahwa suatu pendekatan yang komprehensif dan multidisipliner diperlukan untuk mencegah dan memberantas korupsi secara efektif),

Convinced further that the availability of technical assistance can play an important role in enhancing the ability of States, including by strengthening capacity and by institution-building, to prevent and combat corruption

effectively, (Meyakini lebih lanjut bahwa keberadaan bantuan teknis dapat memainkan peranan yang penting dalam meningkatkan kemampuan Negara-negara, termasuk dengan memperkuat kapasitas dan dengan peningkatan kemampuan lembaga untuk mencegah dan memberantas korupsi secara efektif);

Convinced that the illicit acquisition of personal wealth can be particularly amaging to democratic institutions, national economies and the rule of law, Determined to prevent, detect and deter in a more effective manner international transfers of illicitly acquired assets and to strengthen international cooperation in asset recovery, (Meyakini bahwa perolehan yang tidak sah atas kekayaan pribadi dapat secara khusus merusak lembaga-lembaga demokrasi, sistem ekonomi nasional dan penegakan hukum, Berketetapan untuk mencegah, mendeteksi dan menghambat dengan cara yang lebih efektif atas transfer internasional aset yang diperoleh secara tidak sah dan untuk memperkuat kerjasama internasional dalam pengembalian aset);

Acknowledging the fundamental principles of due process of law in criminal proceedings and in civil or administrative proceedings to adjudicate property rights, (Mengakui prinsip-prinsip dasar prosedur hukum dalam proses Pidana dan perdata atau proses administratif untuk mengadili hak-hak atas kekayaan);
Bearing in mind that the prevention and eradication of corruption is a responsibility of all States and that they must cooperate with one another, with the support and involvement of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, nongovernmental organizations and community-

based organizations, if their efforts in this area are to be effective (Meningat bahwa pencegahan dan pemberantasan korupsi merupakan tanggung jawab semua Negara dan bahwa mereka harus saling bekerjasama, dengan dukungan dan keterlibatan perorangan dan kelompok di luar sektor publik, seperti masyarakat madani, organisasi-organisasi non pemerintah, dan organisasi-organisasi berbasis masyarakat apabila upaya-upaya mereka dalam bidang ini diharapkan efektif);

Bearing also in mind the principles of proper management of public affairs and public property, fairness, responsibility and equality before the law and the need to safeguard integrity and to foster a culture of rejection of corruption (Meningat juga prinsip-prinsip pengelolaan yang layak atas urusan-urusan publik dan kekayaan publik, keadilan, tanggung jawab dan kesetaraan di muka hukum dan kebutuhan untuk menjaga integritas dan untuk meningkatkan budaya penolakan terhadap korupsi).

Dalam Bab III tepatnya Pasal 15 sampai dengan Pasal 22 *The United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) diatur secara jelas dan tegas mengenai perbuatan-perbuatan seperti apa yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi, termasuk di dalamnya perbuatan memperdagangkan pengaruh (*Trading in Influence*) sebagaimana dimuat dalam Pasal 18. Berikut adalah perbuatan-perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi menurut *The United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC).

1. Penyuapan Pejabat Publik Nasional

Article 15 Bribery of national public officials (Pasal 15 Penyuapan pejabat publik nasional) :

Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:

(Negara Pihak wajib mengambil tindakan legislatif dan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja) :

- a. *The promise, offering or giving, to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties;* (Janji, tawaran, atau pemberian manfaat yang tidak semestinya kepada pejabat publik, secara langsung atau taklangsung, untuk pejabat publik itu sendiri atau orang atau badan lain agar pejabat itu bertindak atau tidak bertindak melaksanakan tugas resminya);
- b. *The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.* (Permintaan atau penerimaan manfaat yang tidak semestinya oleh pejabat publik, secara langsung atau tidak langsung, untuk pejabat itu sendiri atau orang atau badan lain agar pejabat itu bertindak atau tidak bertindak melaksanakan tugas resminya).

2. Penyuapan Pejabat Publik Asing dan Pejabat Organisasi Internasional Publik.

Article 16 *Bribery of foreign public officials and officials of public international organizations* (Penyuapan pejabat publik asing dan pejabat organisasi internasional publik) :

- 1) *Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the promise, offering or giving to a foreign public official or an official of a public international organization, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties, in order to obtain or retain business or other undue advantage in relation to the conduct of international business.* (Negara Pihak wajib mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja, janji, tawaran atau pemberian manfaat yang tidak semestinya kepada pejabat publik asing atau pejabat organisasi internasional publik, secara langsung atau tidak langsung, untuk pejabat publik itu sendiri atau orang atau badan lain agar pejabat itu bertindak atau tidak bertindak melaksanakan tugas resminya, untuk memperoleh atau mempertahankan bisnis atau manfaat lain yang tidak semestinya dalam kaitannya dengan pelaksanaan bisnis internasional).
- 2) *Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the solicitation or acceptance by a foreign public official or an official of a public international organization, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.* (Negara Pihak wajib

mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lain yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja, permintaan atau penerimaan manfaat yang tidak semestinya oleh pejabat publik asing atau pejabat organisasi publik internasional, secara langsung atau tidak langsung, untuk pejabat itu sendiri atau orang atau badan lain agar pejabat itu bertindak atau tidak bertindak melaksanakan tugas resminya).

3. Penggelapan, Penyalahgunaan, atau penyimpangan Kekayaan Lain oleh Pejabat Publik;

Article 17 Embezzlement, misappropriation or other diversion of property by a public official (Pasal 17 Penggelapan, penyalahgunaan, atau penyimpangan lain kekayaan oleh pejabat publik) :

Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally, the embezzlement, misappropriation or other diversion by a public official for his or her benefit or for the benefit of another person or entity, of any property, public or private funds or securities or any other thing of value entrusted to the public official by virtue of his or her position. (Negara Pihak wajib mengambil tindakantindakan legislatif dan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja, penggelapan, penyalahgunaan atau penyimpangan lain oleh pejabat publik untuk kepentingan sendiri atau untuk kepentingan orang atau badan lain, terhadap kekayaan, dana atau sekuritas publik atau swasta atau barang lain yang berharga yang dipercayakan kepadanya karena jabatannya).

4. Memperdagangkan pengaruh

Article 18 Trading in influence (Pasal 18 memperdagangkan pengaruh)

Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally: (Negara Pihak wajib mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja):

- (a) *The promise, offering or giving to a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an administration or public authority of the State Party an undue advantage for the original instigator of the act or for any other person;* (Janji, tawaran atau pemberian manfaat yang tidak semestinya kepada pejabat publik atau orang lain, secara langsung atau tidak langsung, agar pejabat publik atau orang itu menyalahgunakan pengaruhnya yang ada atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh manfaat yang tidak semestinya dari lembaga pemerintah atau lembaga publik Negara Pihak untuk kepentingan penghasut atau untuk orang lain);
- (b) *The solicitation or acceptance by a public official or any other person, directly or indirectly, of an undue advantage for himself or herself or for another person in order that the public official or the person abuse his or her real or supposed influence with a view to obtaining from an*

administration or public authority of the State Party an undue advantage.

(Permintaan atau penerimaan manfaat yang tidak semestinya oleh pejabat publik atau orang lain, secara langsung atau tidak langsung, untuk dirinya atau untuk orang lain agar pejabat publik atau orang itu menyalahgunakan pengaruhnya yang ada atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh manfaat yang tidak semestinya dari lembaga pemerintah atau lembaga publik Negara Pihak).

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 *The United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC), suatu perbuatan dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

a. Memperdagangkan pengaruh secara aktif.

Memperdagangkan pengaruh secara aktif adalah pemanfaatan pengaruh yang dilakukan secara aktif oleh seseorang kepada pejabat publik dengan cara memberikan janji atau tawaran atau pemberian manfaat yang tidak semestinya kepada pejabat publik atau orang lain, baik yang dilakukan secara langsung atau tidak langsung agar pejabat publik atau orang lain itu menyalahgunakan pengaruhnya yang ada atau dianggap dengan maksud memperoleh manfaat yang tidak semestinya untuk kepentingan penghasut asli perbuatan itu atau untuk orang lain.

Dengan demikian yang diancam dengan pidana menurut ketentuan ini adalah “setiap orang” yang memberikan janji atau tawaran atau pemberian manfaat yang tidak semestinya agar pejabat publik menyalahgunakan pengaruh yang ada pada dirinya.

Seseorang dianggap telah melakukan tindak pidana korupsi memperdagangkan pengaruh secara aktif apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) Dilakukan oleh “setiap orang”
- 2) Perbuatan dilakukan dengan sengaja;
- 3) Perbuatan yang dimaksud berupa pemberian janji, tawaran atau pemberian manfaat yang tidak semestinya;
- 4) Pemberian itu ditujukan kepada pejabat publik atau orang lain;
- 5) Dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung;
- 6) Dengan tujuan agar pejabat yang bersangkutan menyalahgunakan pengaruh yang ada padanya;
- 7) Dilakukan dengan maksud untuk memperoleh manfaat yang tidak semestinya bagi kepentingan si penghasut atau untuk orang lain.

b. Memperdagangkan pengaruh secara pasif.

Berbeda dengan perbuatan memperdagangkan pengaruh secara aktif, memperdagangkan pengaruh secara pasif yaitu permintaan atau penerimaan manfaat yang tidak semestinya yang dilakukan oleh pejabat publik atau orang lain, baik secara langsung atau tidak langsung, baik untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, dimana pejabat publik atau orang lain yang meminta dan menerima manfaat yang tidak semestinya itu menyalahgunakan pengaruh yang ada atau dianggap ada padanya dengan maksud untuk memperoleh manfaat yang tidak semestinya baik manfaat bagi dirinya sendiri ataupun manfaat bagi orang lain maupun manfaat bagi si penghasut.

Dengan demikian, yang diancam dengan pidana menurut ketentuan ini adalah pejabat publik yang meminta dan menerima manfaat uang tidak semestinya yang ia dapatkan dengan cara menyalahgunakan pengaruh yang ada atau yang dianggap ada pada dirinya.

Seseorang dapat dianggap melakukan tindak pidana memperdagangkan pengaruh pasif apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) Dilakukan oleh “pejabat publik”
- 2) Perbuatan dilakukan dengan sengaja;
- 3) Perbuatan yang dimaksud berupa permintaan atau penerimaan (baik langsung atau tidak langsung) manfaat yang tidak semestinya;
- 4) Pejabat yang bersangkutan atau orang lain tersebut menyalahgunakan pengaruh yang ada padanya atau dianggap ada pada dirinya;
- 5) Perbuatan tersebut memberikan manfaat yang tidak semestinya bagi diri pejabat publik atau orang lain maupun si penghasut.

Dari pengaturan perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*) sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 18 UNCAC tersebut, dapat ditarik elemen-elemen yang terkandung di dalamnya, di antaranya:²⁶²

1. Frasa “*Setiap negara pihak dapat mempertimbangkan*” menunjukan bahwa tindakan yang dikriminalisasikan sebagai ‘*trading in influence*’ bersifat *non-mandatory offences*. Artinya, tidak ada kesepakatan di antara *state party* untuk mengkriminalisasi tindakan tersebut sebagai tindak pidana korupsi. Pilihan untuk mengadopsi atau tidak diserahkan kembali kepada masing-masing negara yang meratifikasi konvensi tersebut.

²⁶² Eddy OS Hiariej, *Unpublish dalam*, ICW, Op.cit, h.17.

2. Bentuk kesalahan dalam pasal tersebut adalah kesengajaan yang berarti menghendaki adanya pengetahuan dan kehendak (*weten en wilen*) dari pelaku. Bahkan, kalau ditelaah lebih detil, terdapatnya kata-kata ‘...*dengan maksud...*’ dalam pasal tersebut, yang telah membatasi corak kesengajaannya adalah kesengajaan sebagai maksud, artinya pelaku menghendaki perbuatan beserta akibatnya. Konsekuensinya bentuk kesengajaan sebagai kepastian dan kesengajaan sebagai kemungkinan (*dolus eventualis* atau *in kauf nehmen*) tidak memenuhi bentuk kesalahan dalam *trading in influence*.
3. Perumusan yang demikian telah mempersempit ruang gerak jaksa penuntut umum untuk hanya membuktikan corak kesengajaan sebagai maksud.
4. Bentuk kesengajaan dengan corak kesengajaan sebagai maksud pada dasarnya tidak mudah untuk dibuktikan. Akan tetapi kesulitan untuk membuktikan corak kesengajaan sebagai maksud tersebut, diimbangi dengan wujud penyalahgunaan pengaruh yang sangat mudah dibuktikan. Hal ini tersirat dalam kata-kata, ‘...*yang nyata atau yang dianggap ada...*’. Artinya, untuk membuktikan adanya penyalahgunaan pengaruh, tidak mesti ada penyalahgunaan pengaruh secara nyata, tetapi cukup berdasarkan suatu anggapan bahwa perbuatan tersebut adalah penyalahgunaan pengaruh.
5. Untuk membuktikan corak kesengajaan sebagai maksud seperti yang terdapat dalam rumusan pasal tersebut biasanya dengan menggunakan

teori kesengajaan yang diobjektifkan, sehingga orang tersebut dianggap memperdagangkan pengaruh.

6. Subjek hukum yang dapat dipidana atau *addresat* dari pasal tersebut tidak hanya pejabat publik, tetapi juga setiap orang, baik yang mempunyai hubungan dengan pejabat publik tersebut maupun tidak. Dapatlah dikatakan bahwa rumusan pasal tersebut ada perluasan pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku yang memperdagangkan pengaruh. Tidak hanya seseorang yang memperdagangkan pengaruh terhadap pejabat publik, tetapi juga perantara dalam perbuatan memperdagangkan pengaruh (broker) dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana. Tegasnya, rumusan pasal tersebut mengandung teori penyertaan yang ekstensif. Menurut Pasal 2 (a) UNCAC, seorang pejabat publik adalah setiap orang yang memegang legislatif, eksekutif, administratif atau kantor pengadilan, baik diangkat atau dipilih, atau orang lain yang melakukan fungsi publik atau menyediakan layanan umum. Pasal 18 UNCAC bertujuan untuk mencakup semua kemungkinan kategori pejabat publik. Terlepas dari 'pejabat menurut status', setiap orang yang menyediakan layanan publik dianggap sebagai pejabat publik tanpa memandang statusnya. Umumnya memang tidak menekankan status semata, melainkan fungsi yang membuat pemangku otoritas rentan terhadap korupsi.

7. Dengan istilah “keuntungan yang tidak semestinya/*undue advantages*,” UNCAC mencakup lingkup yang luas dari insentif dijanjikan atau ditawarkan kepada pejabat publik atau orang lain.²⁶³

5. Penyalahgunaan Fungsi.

Article 19 Abuse of functions (**Pasal 19 Penyalahgunaan fungsi**)

Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the abuse of functions or position, that is, the performance of or failure to perform an act, in violation of laws, by a public official in the discharge of his or her functions, for the purpose of obtaining an undue advantage for himself or herself or for another person or entity (Negara Pihak wajib mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja, penyalahgunaan fungsi atau jabatan, dalam arti, melaksanakan atau tidak melaksanakan suatu perbuatan, yang melanggar hukum, oleh pejabat publik dalam pelaksanaan tugasnya, dengan maksud memperoleh manfaat yang tidak semestinya untuk dirinya atau untuk orang atau badan lain)

6. Memperkaya diri secara tidak sah

Article 20 Illicit enrichment (**Pasal 20 Memperkaya diri secara tidak sah**)

Subject to its constitution and the fundamental principles of its legal system, each State Party shall consider adopting such legislative and other measures

²⁶³ Julia Philipp dalam, *The Criminalisation of Trading in Influence in International Anti Corruption Laws*, Faculty of Law, University of the Western Cape, South Africa, Oktober 2009, dalam ICW, *Ibid*, h.19

as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, illicit enrichment, that is, a significant increase in the assets of a public official that he or she cannot reasonably explain in relation to his or her lawful income (Dengan memperhatikan konstitusi dan prinsip-prinsip dasar sistem hukumnya, Negara Pihak wajib mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja, perbuatan memperkaya diri, dalam arti, penambahan besar kekayaan pejabat publik itu yang tidak dapat secara wajar dijelaskannya dalam kaitan dengan penghasilannya yang sah).

7. **Penyuapan di sektor swasta**

Article 21 Bribery in the private sector Pasal 21 Penyuapan di sektor swasta

Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally in the course of economic, financial or commercial activities (Negara Pihak wajib mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja dalam rangka kegiatan ekonomi, keuangan atau perdagangan) :

- a) *The promise, offering or giving, directly or indirectly, of an undue advantage to any person who directs or works, in any capacity, for a private sector entity, for the person himself or herself or for another person, in order that he or she, in breach of his or her duties, act or*

refrain from acting; (Janji, penawaran atau pemberian, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya kepada orang yang memimpin atau bekerja, dalam jabatan apapun, untuk badan sektor swasta, untuk dirinya atau untuk orang lain, agar ia, dengan melanggar tugasnya, bertindak atau tidak Bertindak);

- b) *The solicitation or acceptance, directly or indirectly, of an undue advantage by any person who directs or works, in any capacity, for a private sector entity, for the person himself or herself or for another person, in order that he or she, in breach of his or her duties, act or refrain from acting.* (Permintaan atau penerimaan, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya oleh orang yang memimpin atau bekerja, dalam jabatan apapun, di badan sektor swasta, untuk dirinya atau untuk orang lain, agar ia, dengan melanggar tugasnya, bertindak atau tidak bertindak).

8. **Penggelapan kekayaan di sektor swasta**

Article 22 Embezzlement of property in the private sector Pasal 22

Penggelapan kekayaan di sektor swasta

Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally in the course of economic, financial or commercial activities, embezzlement by a person who directs or works, in any capacity, in a private sector entity of any property, private funds or securities or any other thing of value entrusted to him or her by virtue of his or her position.

(Negara Pihak wajib mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-

tindakan legislatif dan lainnya yang perlu untuk menetapkan sebagai kejahatan, jika dilakukan dengan sengaja, dalam rangka kegiatan ekonomi, keuangan atau perdagangan, penggelapan oleh orang yang memimpin atau bekerja, dalam jabatan apapun, di badan sektor swasta, terhadap kekayaan, dana atau sekuritas swasta atau barang lain yang berharga yang dipercayakan kepadanya karena jabatannya).

Selain pengaturan dalam UNCAC, ditemukan pula pengaturan *Trading in Influence* dalam beberapa organisasi Internasional, yakni :

1. Council of Europe's Criminal Convention on Corruption (CoE Convention)

Kriminalisasi perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*) dalam *Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption* (CoE Convention) bertujuan untuk mencegah perilaku korup orang-orang yang berada di lingkungan kekuasaan yang menghasilkan suasana korupsi dengan mencari keuntungan dari posisi mereka. Ini disebut *background* korupsi menyerang kepentingan yang sama dilindungi hukum, yaitu transparansi dan ketidakberpihakan otoritas publik, seperti halnya suap dan pidana korupsi terkait lainnya. *Trading in influence* diatur dalam Pasal 12 *Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption* (CoE Convention) yang ditandatangani pada tanggal 27 Januari 1999 dan sudah diratifikasi oleh 43 negara, di mana ada tiga pihak yang terlibat (*trilateral relationship*).²⁶⁴ Pasal tersebut berbunyi:

Each state party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when it

²⁶⁴ Willike Sringerland, "Trading in Influence: Corruption Revisited, How a Better Understanding of The Systemic Character of Trading in Influence Can Help The Council of Europe and its Member States Choosing the Right Instruments to Tackle This Form of Corruption", EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance Toulouse, 8-10 September 2010, h. 1 dan 12.

committed intentionally, the promising, giving or offering, directly or indirectly, of any undue advantage to anyone, who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over the decision making of any persons referred to articles 2, 4 to 6, and 9 to 11 in consideration thereof, whether the undue advantage is for himself or herself, or for anyone else, as well as the request, receipt or the acceptance of the offer or the promise of such an advantage, in consideration of that influence, whether or not the influence is exerted or whether or not the supposed influence leads to the intended results. (Setiap negara anggota harus mengambil tindakan legislatif dan tindakan lainnya yang mungkin diperlukan untuk ditetapkan sebagai tindak pidana berdasarkan hukum nasionalnya, apabila dilakukan dengan sengaja, menjanjikan, memberi atau menawarkan, secara langsung atau tidak langsung, adanya keuntungan yang tidak semestinya kepada siapapun, yang menegaskan bahwa dia dapat memberikan pengaruh yang tidak benar atas pengambilan keputusan setiap orang yang mengacu pada pasal 2, 4 sampai 6, dan 9 sampai 11 dengan pertimbangan darinya, apakah keuntungan yang tidak semestinya adalah untuk dirinya sendiri, atau untuk orang lain, serta permintaan, penerimaan atau penerimaan tawaran atau janji keuntungan semacam itu, dengan pertimbangan pengaruh tersebut, terlepas dari apakah pengaruh tersebut diberikan atau apakah pengaruh tersebut mengarah pada hasil yang diinginkan atau tidak).

Trilateral relationship tersebut adalah seseorang selaku pemberi sesuatu, seseorang atau pejabat publik yang memiliki pengaruh, dan pejabat publik atau penyelenggara negara selaku pemilik otoritas yang dipengaruhi untuk melakukan

atau tidak melakukan sesuatu atas wewenang yang dimilikinya. Jadi dalam *trading in influence*, diperlukan minimal dua orang pelaku dari sisi pengambil kebijakan termasuk orang yang menjual pengaruhnya (yang tidak mesti harus pejabat publik atau penyelenggara negara), dan tentu saja si pemberi sesuatu yang menginginkan keuntungan dari pejabat publik atau penyelenggara negara. Unsur-unsur penting dalam dalam Pasal 12 *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption* (CoE) antara lain:²⁶⁵

a. Kemungkinan Pelanggar

Menurut Pasal 12, siapapun yang menegaskan bahwa ia mampu mengerahkan pengaruh yang tidak patut, bisa menjadi pelaku potensial. Hal ini berbeda dengan makna pengaturan dalam UNCAC, di mana terdapat perbedaan khusus antara pejabat publik dan orang pribadi. Luasnya ruang lingkup istilah 'pejabat publik' di bawah Konvensi CoE, sengaja diinginkan oleh penyusunnya guna menutup semua kemungkinan-kemungkinan negatif untuk menghindari celah kategori pejabat publik. Meskipun demikian, definisi yang tepat dari pejabat publik diserahkan kepada negara-negara pihak. Negara-negara pihak harus memastikan klausul yang ditegaskan dalam Pasal 1 (a) mencakup dalam hukum nasional negara pihak.

b. Keuntungan yang Tidak Semestinya

Terkait pemaknaan keuntungan yang tidak semestinya, ruang lingkup istilah 'keuntungan' dalam CoE sebanding dengan ruang lingkup di UNCAC. Dalam Laporan Penjelasan ditegaskan bahwa tentang penyuapan aktif dan pasif juga berlaku untuk Pasal 12 CoE, khususnya berkaitan dengan manfaat dari kegiatan korupsi. Keuntungan dapat diberikan kepada pihak ketiga, misalnya seorang kerabat

²⁶⁵ *Op.Cit.*, Julia Philip, h.20

atau sebuah organisasi untuk dimiliki pejabat itu. Meskipun istilah 'entitas' tidak disebutkan dalam kata-kata dalam Pasal 12 (atau Pasal 2), namun secara garis besar dan berdasarkan pandangan dalam Laporan Penjelasan, entitas pengambil dari 'manfaat' harus menjadi anggota organisasi (misalnya, sebuah partai politik) yang menerima keuntungan.²⁶⁶

Jika keuntungan diperuntukkan bagi seseorang atau badan selain pengaruh penjual sendiri, pihak yang kedua harus semestinya mengetahui tentang hal itu. Istilah semestinya harus ditafsirkan sebagai “penerima tidak sah atau tidak berhak menerima.”

2. Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in Business Transaction

Bahwa salah satu latar belakang diadakannya Konvensi tentang Pemberantasan Suap Pejabat Publik Asing dalam Transaksi Bisnis 1997 dari Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan adalah mengingat penyuapan merupakan fenomena yang meluas dalam transaksi bisnis internasional, termasuk perdagangan dan investasi, yang menimbulkan masalah moral dan politik yang serius, merongrong pemerintahan yang baik dan pembangunan ekonomi, dan mendistorsi kondisi persaingan internasional. (*Considering that bribery is a widespread phenomenon in international business transactions, including trade and investment, which raises serious moral and political concerns, undermines good governance and economic development, and distorts international competitive conditions*).

²⁶⁶ *Op.Cit.*, Willeke Slingerland

Dalam Pasal 1 *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in Business Transaction 1997* dari *Organization For Economic Cooperation and Development (OECD)*, ditegaskan:

*“Each Party shall take such measures as may be necessary to establish that it is a criminal offence under its law for any person intentionally to offer, promise or give any undue pecuniary or other advantage, whether **directly or through intermediaries**, to a foreign public official, for that official or for a third party, in order that the official act or refrain from acting in relation to the performance of official duties, in order to obtain or retain business or other improper advantage in the conduct of international business.”*

("Masing-masing Pihak harus mengambil tindakan yang mungkin diperlukan untuk menetapkan bahwa merupakan tindak pidana berdasarkan undang-undangnya untuk orang yang sengaja menawarkan, menjanjikan atau memberikan keuntungan uang atau keuntungan yang tidak semestinya, baik secara langsung atau melalui perantara, kepada pejabat publik asing, Untuk pejabat tersebut atau untuk pihak ketiga, agar pejabat tersebut bertindak atau tidak bertindak sehubungan dengan pelaksanaan tugas resmi, untuk mendapatkan atau mempertahankan bisnis atau keuntungan lain yang tidak semestinya dalam melakukan bisnis internasional")

2. *Pengaturan Trading in Influence* di beberapa Negara

Indonesia berpartisipasi dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Korupsi tahun 2003 (*United Nations Convention Against Corruption/UNCAC*). UNCAC atau yang sering disebut Konvensi PBB anti korupsi merupakan suatu Konvensi anti korupsi yang mencakup ketentuan-ketentuan kriminalisasi, kewajiban terhadap langkah-langkah pencegahan dalam sektor publik dan privat, kerjasama internasional dalam penyelidikan dan penegakan hukum, langkah-langkah bantuan teknis, serta ketentuan mengenai pengembalian asset.²⁶⁷

UNCAC ini memuat delapan bagian (*chapter*) yakni, *Chapter I General Provisions Chapter II Preventive Measures, Chapter III Criminalization and Law*

²⁶⁷ Lucinda A. Low Partner, Steptoe & Johnson LLP. *The United Nations Convention Against Corruption: The Globalization of Anticorruption Standards*. Conference of the International Bar Association International Chamber of Commerce Organization for Economic Cooperation and Development. “*The Awakening Giant of Anticorruption Enforcement*” London, England 4-5 May 2006, h. 3

Enforcement, Chapter IV International Cooperation (Articles 43-50), Chapter V Asset Recovery, Chapter VI Technical Assistance and Information.

UNCAC memiliki maksud dan tujuan umum, yaitu untuk memajukan dan meningkatkan/memperkuat tindakan pencegahan dan pemberantasan korupsi yang lebih efisien dan efektif; untuk memajukan, memfasilitasi, dan mendukung kerjasama internasional dan bantuan teknis dalam mencegah dan memerangi korupsi, terutama pengembalian aset; serta meningkatkan integritas dan akuntabilitas dan manajemen publik dalam pengelolaan kekayaan negara.²⁶⁸

Arti Penting Ratifikasi UNCAC bagi Indonesia:

1. Meningkatkan kerjasama internasional khususnya dalam melacak, membekukan menyita, dan mengembalikan aset-aset hasil korupsi yang ditempatkan di luar negeri.
2. Meningkatkan kerjasama internasional dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.
3. Meningkatkan kerjasama internasional dalam pelaksanaan perjanjian ekstradisi, bantuan hukum timbal balik, penyerahan narapidana, pengalihan proses pidana, dan kerjasama penegakan hukum.
4. Mendorong terjalinnya kerjasama teknik dan pertukaran informasi dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi di bawah payung kerjasama pembangunan ekonomi dan bantuan teknis pada lingkup bilateral, regional, dan multilateral.

²⁶⁸ Kerangka Acuan Seminar Sehari Sensitisasi Konvensi PBB Melawan Korupsi (UNCAC), Stranas PPK dan Inpres No. 1 Tahun 2013 di Indonesia. Jakarta, 7 November 2013, h. 2

5. Harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi sesuai dengan konvensi ini.²⁶⁹

Terdapat suatu hal baru pasca diratifikasinya UNCAC, yakni dimasukkannya rumusan TI yang tercantum dalam *article* 18 UNCAC. Bagi dunia, khususnya bagi negara-negara di Eropa, tindak pidana TI sudah bukan hal yang baru karena mereka telah terlebih dahulu membuat konvensi anti korupsi yang disebut *the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption* yang disahkan pada tahun 1999. Konvensi ini juga memuat ketentuan mengenai TI yang tercantum dalam *article* 12.

Beberapa negara di dunia bahkan telah memberikan pengaturan terhadap tindakan TI. Negara-negara tersebut antara lain Perancis, Italy, Spanyol, Belgia, Canada, termasuk juga Amerika Serikat. Beberapa negara tersebut bahkan memiliki penyebutan yang berbeda-beda terhadap TI. Kanada dan Spanyol menyebut TI dengan sebutan *influence peddling*, di Italy dikenal dengan sebutan *illicit traffic of influence*, di Amerika khususnya dalam hukum negara bagian Washington dikenal dengan sebutan *trading special influence*.

a) Perancis

Di perancis, perbuatan TI diatur dalam *Nouveau Code Penal* (KUHP) tahun 1994. Pasal 435 ayat (2) dan Pasal 435 ayatb (4) KUHP Perancis mengatur TI baik pasif maupun aktif (*trafic d'influence*). Bentuk TI dalam KUHP Perancis dibagi menjadi dua.²⁷⁰ Dalam bentuk yang pertama, diatur TI oleh pejabat publik,

²⁶⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003 (Kovens Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003), Penjelasan Umum huruf B, L.N. Tahun 2006 No.32 T.L.N. No.4620

²⁷⁰ Julia Philipp, *Op.Cit.*, h. 22.

sedangkan bentuk kedua pelaku dan klien adalah perorangan. Kedua bentuk ini merupakan dua hal yang berbeda.

Berbeda dengan pelanggaran penyuaipan, status orang yang menggunakan pengaruhnya untuk mendapatkan keuntungan mempunyai konsekuensi yang lebih kecil, meskipun status si “penjual” pengaruh mendapatkan hukuman berat. Sampai tahun 2007, pihak berwenang yang memberikan pengaruh secara ilegal (otoritas publik atau badan lainnya yang ditempatkan di bawah pengawasan otoritas publik) dalam hukum Perancis dipahami sebagai otoritas legislatif dan administratif.

Dengan adanya pasal 435 ayat (2) dan 435 ayat (4), legislator Perancis memperluas ruang lingkup tindak pidana TI terhadap tawaran atau penerimaan untuk mempengaruhi pejabat publik atau orang yang menjabat di organisasi internasional (Uni Eropa, PBB, NATO, dan lain-lain)

Dengan perluasan dari lingkaran orang-orang ini, dimana pengaruh dapat diberikan secara ilegal, dalam rangka memenuhi kewajibannya berdasarkan Konvensi UNCAC dan CoE, Parlemen Perancis memutuskan untuk tidak memperluas lingkup pelanggaran kepada pejabat publik dan orang-orang tertentu dari luar negeri karena memperdagangkan pengaruhnya tidak dapat dihukum di sebagian besar negara-negara yang memiliki hubungan ekonomi dengan perancis.

Memperdagangkan pengaruh Menurut *The Nouveau Code Penal*

Pokok tindak pidana perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*) diatur dalam Pasal 432-11 (1) (2) (memperdagangkan pengaruh pasif oleh pejabat publik), Pasal 433-2 (1) (memperdagangkan pengaruh pasif oleh orang pribadi), Pasal 433-1 (2) (memperdagangkan pengaruh aktif pejabat publik), dan Pasal 433-2 (2) (memperdagangkan pengaruh aktif oleh orang pribadi).

Pengaturan Perancis dijadikan sebagai model untuk aturan hukum pada konvensi internasional. Sebagai contoh, Pasal 432-11 menjelaskan, dalam alternatif kedua, pelanggaran memperdagangkan pengaruh pasif dilakukan oleh pejabat publik. Dalam hal kemungkinan si pelaku, keuntungan yang diterima dan cara menerima (meminta atau menerima), penyuapan dan memperdagangkan pengaruh dalam hal ini adalah sama. Berkenaan dengan TI, ditetapkan bahwa manfaat potensial yang termasuk adalah “setiap keputusan dari otoritas publik yang tidak diperoleh dengan cara yang sah dan diperoleh secara ilegal melalui sebuah pengaruh.” Unsur-unsur TI terpenuhi bila klien dan penjual pengaruh telah menyimpulkan semacam kontrak koruptif (*pacte corrupteur*) tentang penggunaan pengaruh. Dalam Pasal 433-11, tanpa adanya permintaan oleh klien, sebenarnya kejahatannya telah dianggap terjadi. Bahkan tidak perlu ada kemungkinan nyata mempengaruhi organ publik, pihak-pihak yang diduga memfasilitasi tindakan itu, disimpulkan telah melakukan tindak pidana TI.

b) Spanyol

KUHP spanyol menyediakan tiga versi yang berbeda terkait tindak pidana TI sebagaimana dalam Pasal 428 sampai dengan Pasal 430 KUHP Spanyol pada bab 6 (enam) ayat ke-9 (sembilan), dengan judul “*del trafico de influencias*”.²⁷¹

Pasal 428-430 KUHP, mencakup pelanggaran penyuapan aktif dan pasif. Meskipun demikian, pasal-pasal tersebut berbeda dalam satu aspek penting, dimana pasal-pasal tersebut hanya mengacu pada perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*) pasif, sedangkan bentuk aktif tidak dikriminalisasi sebagai suatu tindak pidana menurut KUHP Spanyol.

²⁷¹ *Ibid.*, h. 37.

Memperdagangkan pengaruh pasif dibagi menjadi dua kategori utama yakni Pasal 428 dan Pasal 429 merujuk pada penggunaan pengaruh yang tidak tepat oleh penjual pengaruh yang merupakan pejabat publik dan oleh masing-masing perorangan. Pasal 430 berkaitan dengan situasi dimana manfaat yang diminta atau diterima oleh pejabat publik atau perorangan dalam rangka untuk memperluas atau mempertahankan pengaruhnya.

Memperdagangkan Pengaruh Menurut Pasal 428 dan Pasal 429 KUHP Spanyol

Kedua pasal tersebut, memerlukan adanya pengaruh yang diberikan kepada pejabat publik untuk memperoleh keputusan dari otoritas publik yang bertujuan mendapatkan manfaat ekonomi dalam mendukung aktor atau person. Pengaruh yang diberikan mengharuskan orang yang memperdagangkan pengaruhnya membutuhkan keuntungan dari hubungan pribadi atau hierarkinya dengan pejabat publik (*'prevalimiento'*). Keputusan yang menghasilkan manfaat ekonomi bagi penjual pengaruh atau klien adalah merupakan tujuan yang diharapkan. Kejahatan tersebut tidak mengharuskan keputusan yang diinginkan sebenarnya telah dicapai, sudah cukup dengan telah adanya pemberian pengaruh dan dimaksudkan untuk menghasilkan manfaat.

Memperdagangkan pengaruh menurut Pasal 430 KUHP Spanyol

Pasal 430 menetapkan bentuk asli memperdagangkan pengaruh karena memerlukan permintaan atau penerimaan hadiah atau jenis lain dari remunerasi dalam rangka memberikan pengaruh yang tidak tepat. Mengacu pada Pasal 428 dan 429, kedua bentuk perdagangan pengaruh oleh orang swasta serta oleh pejabat publik dapat dihukum berdasarkan KUHP Spanyol. Pasal tersebut menekankan bahwa tidak setiap bentuk memperdagangkan pengaruh dapat dihukum.

Kesengajaan menggunakan hubungan hirarkis atau personal dengan otoritas publik diperlukan. Memperdagangkan pengaruh harus mengarah pada keputusan yang menguntungkan secara ekonomi bagi klien.

Perlu ditekankan lagi bahwa hanya memperdagangkan pengaruh pasif yang dapat dihukum berdasarkan KUHP Spanyol, sedangkan orang yang menawarkan keuntungan atas pengaruh seseorang tidak dapat dihukum tegas (kecuali dalam kasus ada ditemukan suatu motif tertentu).

c) Belgia

Ketentuan anti korupsi Belgia mengalami perubahan fundamental dan modernisasi yang ditetapkan menjadi undang-undang pada tanggal 10 Februari 1999, dimana penetapan ini bertujuan untuk memenuhi komitmen internasionalnya yang muncul dari Konvensi CoE.²⁷²

Di antara perubahan-perubahan tersebut, diperkenalkannya sebuah pasal baru yakni Pasal 247 (4), yang mengkriminalisasi pejabat publik yang menerima suap dengan menggunakan pengaruh yang timbul karena posisinya untuk mendapatkan perilaku tertentu dari otoritas publik. Ketentuan Pasal 247 (4) mengkriminalisasi baik bentuk memperdagangkan pengaruh aktif maupun pasif.

Badan legislatif Belgia telah memasukkan pengaturan tentang perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*) sebagai jenis baru kejahatan korupsi dengan memperkenalkan ayat 4 dalam pasal 247. Terlepas dari suap yang sah (ayat 1) atau tidak sah (ayat 2) yang dilakukan oleh pejabat publik, ayat 4 mengkriminalisasi perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*)

²⁷² *Ibid.*, h.42.

dengan menggunakan pendekatan hukum yang sama dan pada dasarnya berbagi elemen yang sama, seperti penyuapan aktif dan pasif.

Ruang lingkup istilah “pejabat publik” agak diperluas, karena mengacu pada setiap orang yang melakukan tugas publik, terlepas dari status resminya. Pasal-pasal baru 246 dan 247 tidak memerlukan landasan “pakta korupsi atau perjanjian”, karena secara tradisional diatur oleh Undang-undang Tindak Pidana Anggaran. Manfaatnya, diminta atau diterima oleh pejabat itu, ini bisa mencakup materi dan manfaat non material jika dikaitkan dengan tindakan yang diinginkan dari pejabat publik. Keuntungannya juga dapat mengambil manfaat orang ketiga, seperti memperkaya diri secara personal.

Mungkin karena masih relatif baru dari segi aturan hukum, baik para pakar di Belgia maupun kasus-kasus hukum, belum dapat memberikan penjelasan makna apa saja yang termasuk dalam istilah “yang timbul dari kedudukan mereka”. Masih belum jelas apa jenis hubungan pada kenyataannya diperlukan antara kemampuan untuk menggunakan pengaruh dan posisi pejabat publik. Kendati legislator Belgia terinspirasi oleh undang-undang anti-korupsi Perancis ketika penyusunan aturan hukum tentang memperdagangkan pengaruh, pembuat kebijakan Belgia memutuskan untuk tidak mengkriminalisasi perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*) antara individu-individu pribadi, seperti yang dilakukan di Perancis. Pasal 247 (4) tidak mencakup situasi di mana individu swasta menerima keuntungan dari individu swasta lain dalam pertukaran untuk mendapatkan pengaruh terhadap seseorang yang menjalankan tugas publik. Kelalaian ini sangat kontroversial dan dikritik keras oleh banyak akademisi Belgia.

Tabel 2. Kesimpulan Perbandingan

Perancis	Spanyol	Belgia
Menjerat perbuatan memperdagangkan pengaruh baik secara aktif maupun pasif.	Hanya menjerat perbuatan memperdagangkan pengaruh secara pasif.	Menjerat perbuatan memperdagangkan pengaruh yang dilakukan secara aktif maupun pasif.
Menjerat pejabat-pejabat publik dan pihak swasta	Menjerat pejabat publik dan pihak swasta	Hanya menjerat memperdagangkan pengaruh yang dilakukan oleh pejabat publik saja. Definisi pejabat publik diperluas, yakni setiap orang yang melakukan tugas publik, terlepas dari status resminya.

3. Bentuk-bentuk *Trading in Influence*

Trading in influence merupakan sebuah bentuk korupsi yang sulit untuk digambarkan dan dipahami,²⁷³ karena memiliki tingkat kerumitan tersendiri. Banyak negara yang sudah menerapkan ketentuan-ketentuan yang terkait dengan TI, seperti di Perancis, Spanyol dan Belgia. Akan tetapi ada beberapa negara yang masih belum menerapkan aturan tersebut.

Beberapa negara yang meratifikasi Konvensi CoE seperti Swedia, Denmark, dan Inggris mereservasi (meniadakan atau mengubah akibat hukum)²⁷⁴ konvensi yang terkait dengan TI. Di Swedia, sebagian besar kasus yang terkait dengan TI yang diatur dalam Pasal 12 CoE dijerat dengan ketentuan pasal suap biasa. Artinya, TI digolongkan sebagai tindak pidana suap yang bisa dijerat dengan pasal penyuapan. Sedangkan Denmark memandang TI sebagai perbuatan yang berkaitan

²⁷³ Julia Philipp dalam Tim Peneliti Indonesia Corruption Watch, *Op.Cit.*, h.19.

²⁷⁴ *Ibid.*

dengan suap di sektor swasta, jadi tidak bisa menjangkau perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh pejabat publik (*public official*).²⁷⁵

Bahkan di Inggris, TI tidak diatur secara tegas dalam hukum negara tersebut dengan alasan kriminalisasi terhadap perbuatan tersebut dapat mempengaruhi aktivitas pelobian yang diakui (*acknowledged lobbying activities*). Demikian pula halnya dengan Swedia yang tidak menjerat semua pelaku TI karena kriminalisasi terhadap perbuatan ini dapat menimbulkan konflik dengan hak atas kebebasan berekspresi mengingat aktivitas lobi-melobi (di negara tersebut) tidak dipandang sebagai perbuatan ilegal.²⁷⁶

Walaupun pertimbangan di beberapa negara di atas yang menganggap TI dalam bentuk lobi-lobi menyulitkan untuk dikriminalisasi karena merupakan bagian dari praktik bisnis atau relasi-relasi lainnya, namun praktek lobi pada kenyataannya banyak juga yang menyimpang. Khususnya lobi-lobi yang berujung kepada keuntungan materil dan mengabaikan kepentingan umum (*public interest*). Lain halnya jika lobi tersebut dilakukan pada sektor swasta dan tidak ada kaitannya dengan kepentingan umum, maka hal tersebut dapat diterima. Namun apabila sudah keluar dari jalurnya maka harus ada tindakan hukum terhadap penyimpangan tersebut.

Menurut hasil penelitian ICW,²⁷⁷ setidaknya terdapat tiga pola dalam TI, yakni :

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ *Ibid.*, h.29.

1. Pola Vertikal

Memperdagangkan pengaruh dengan pola vertikal atau ke atas dapat digambarkan sebagai berikut:



a. Penjelasan :

- Model memperdagangkan pengaruh dengan pola vertikal banyak terjadi karena transaksi politik atau lembaga tertentu dengan orang yang berpengaruh.
- Dalam model memperdagangkan pengaruh vertikal, pihak yang berpengaruh merupakan pihak yang memiliki kekuasaan/ kewenangan.
- Pengaruh yang dimilikinya digunakan untuk memberikan insentif kepada perorangan atau kelompok tertentu.

b. Contoh ilustrasi kasus

Seorang pengusaha (baca A) yang menjadi donator politik seorang kepala daerah (B) ingin merevisi jumlah nominal retribusi dalam sebuah Perda Retribusi, karena memberatkan bisnisnya. Perda Retribusi tersebut mengatur bahwa setiap truk atau mobil tambang yang melewati Kabupaten Berani harus membayar retribusi sebesar Rp 20.000 per ton hasil tambang yang melintasi jalanan tersebut.

c. Posisi Pihak

- 1) A merupakan seorang pengusaha tambang sekaligus merupakan salah satu donatur dalam pemilihan kepala daerah di Kabupaten Berani. A

menjadi donatur bagi B pada saat mencalonkan diri menjadi kepala daerah.

2) B merupakan kepala daerah di Kabupaten Berani.

d. Kronologis kasus

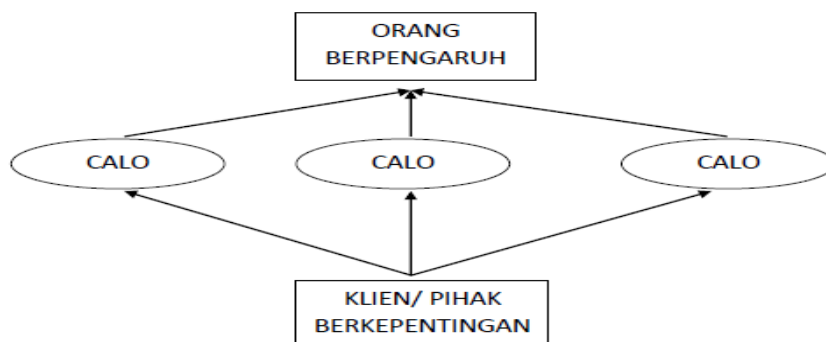
- 1) Sebagai seorang pengusaha tambang di Kabupaten Berani, A sangat berkeinginan Perda Retribusi Kabupaten Berani terkait dengan besaran retribusi bahan tambang yang melintasi jalan kabupaten untuk direvisi. Hal ini dilakukan untuk memperbesar *margin* keuntungan yang diperoleh pengusaha tersebut.
- 2) Perda tersebut mengatur setiap hasil tambang berupa batu bara yang melintasi Kabupaten Berani wajib dikenakan retribusi sebesar Rp. 20.000 per ton. Si pengusaha ingin nominal tersebut dikurangi menjadi hanya Rp. 5.000 per ton.
- 3) Untuk merealisasikan niatnya tersebut, si pengusaha melobi si bupati. Karena pernah menjadi donatur politiknya, si bupati tidak berkeberatan untuk merubah perda itu.
- 4) Bupati kemudian melakukan sebuah tindakan tertentu untuk merevisi secara terbatas Peraturan Daerah Retribusi tersebut bersama DPRD Kabupaten Berani. Revisi ini pun menemui jalan mulus karena si bupati memiliki mayoritas pendukung di DPRD.
- 5) Revisi perda pun berhasil dilakukan sehingga nominal retribusi turun drastis hanya menjadi Rp 5.000 per ton.

e. Analisis kasus

Dalam ilustrasi kasus di atas, si kepala daerah menggunakan otoritas yang dia miliki untuk memberikan insentif khusus kepada donatur politiknya berupa revisi peraturan daerah untuk mengurangi nominal retribusi. Retribusi yang awalnya Rp 20.000 berubah menjadi Rp. 5.000. Sulit untuk dibantah bahwa motivasi si kepala daerah dalam merubah aturan tersebut disebabkan karena faktor si pengusaha tambang pada masa lalu pernah menjadi donatur politiknya. Dalam kasus ini, si kepala daerah tidak menerima dana langsung. Namun revisi tersebut dilakukan atas motivasi balas jasa kepada donatur politiknya tersebut. Jika si bupati/kepala daerah menerima uang atas jasa merevisi perda dilakukan dia bisa langsung dikenakan dengan Pasal - Pasal suap. Namun karena tidak menerima uang secara langsung, maka tidak bisa dijerat dengan pasal-pasal suap di sisi yang lain, si kepala daerah pun tidak bisa dijerat dengan tindak pidana merugikan keuangan negara, misalnya Pasal 2 Undang-Undang Tipikor karena kekurangan unsur “melawan hukum”

2. Pola Vertikal dengan Broker

Pola memperdagangkan pengaruh vertikal dengan calo/ broker dapat diilustrasikan sebagai berikut:



a. Penjelasan

Model memperdagangkan pengaruh vertikal dengan broker lazim terjadi pada lingkungan kekuasaan dan jabatan publik. Mereka yang dekat dengan kekuasaan salah satunya adalah keluarga.

Dalam model ini, broker menjadi individu atau kelompok yang memanfaatkan pengaruh si pejabat publik. Model ini lazim terjadi dalam proyek-proyek pengadaan dan penempatan seseorang menjadi penyelenggara

a. Contoh ilustrasi kasus

Pihak yang berpengaruh (baca A) merupakan seorang hakim agung yang menjadi salah satu majelis dalam sengketa sebidang tanah di Jl. Gatot Subroto. A memiliki seorang anak yang berprofesi sebagai seorang pegawai swasta. Untuk mengetahui dan mempengaruhi putusan si hakim agung di tingkat kasasi, si pihak berperkara (baca C) dapat menghubungi anaknya A.

b. Kronologis kasus.

- 1) Sengketa sebidang tanah seluas 4000 M² di Jalan Gatot Subroto memasuki tahapan kasasi di Mahkamah Agung. C sebagai tergugat ingin memenangkan perkaranya di tingkat kasasi, karena sudah dua kali kalah di tingkat pertama dan banding.
- 2) Untuk dapat memenangkan perkaranya tersebut, C menemui B karena ia mengetahui bahwa Hakim A memiliki seorang anak, yakni B tersebut.
- 3) Tujuan C menemui B adalah untuk melobi agar B dapat mempengaruhi putusan dalam sengketa *a quo*.
- 4) Agar B mau melakukan lobi, C memberikan B sebuah mobil sedan sport seharga Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

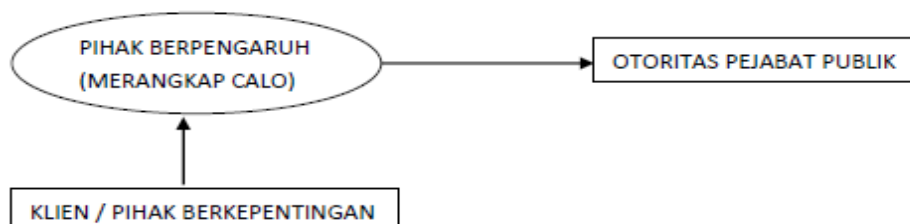
- 5) Lobi anak kepada orang tua berhasil (baca B kepada A), sehingga si C dimenangkan dalam sengketa tersebut. Dalam melakukan lobinya, B menceritakan kepada ayahnya sebagai hakim bahwa B dijanjikan sebuah mobil jika C menang

c. Analisa aktor

- 1) Sebagai hakim, A sudah dipengaruhi anak dalam mengambil keputusan sebuah perkara. Walaupun tidak menerima uang, ia dapat dijerat dengan pasal memperdagangkan pengaruh pasif, karena putusannya telah memberikan manfaat dan keuntungan yang tidak semestinya bagi anaknya tersebut.
- 2) Sebagai pegawai swasta, B sudah menerima janji untuk mempengaruhi orang tuanya (hakim A), sehingga ia dijerat dengan memperdagangkan pengaruh pasif.
- 3) Sebagai pihak yang berperkara, C memberikan sesuatu kepada B agar mempengaruhi A. Oleh karena itu, yang bersangkutan dapat dijerat dengan memperdagangkan pengaruh aktif, dalam perkara tersebut, mobil ditujukan kepada B, bukan kepada A sebagai hakim.

3. Pola Horizontal

Memperdagangkan pengaruh dengan bentuk horizontal atau mendatar dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:



a. Penjelasan

Dalam model memperdagangkan pengaruh horizontal, klien atau pihak berkepentingan bersama calo merupakan dua pihak yang aktif, sementara otoritas pejabat publik merupakan pihak yang dipengaruhi. Klien menyerahkan uang kepada pihak berpengaruh yang bukan penyelenggara negara. Jika klien langsung menyerahkan uang kepada otoritas pejabat publik, maka dapat langsung dijerat dengan pasal suap.

Model kedua horizontal banyak terjadi di lingkup partai politik yang memiliki jaringan kepada kekuasaan eksekutif. Orang-orang yang berada di struktur pemerintah dalam mengambil kebijakan sering dipengaruhi oleh faktor eksternal, terutama yang berasal dari partai politiknya sendiri.

a. Contoh Ilustrasi kasus

Seorang pengusaha (Baca: A) mendekati seorang Ketua Umum Partai Politik (Baca: B) untuk memperoleh sebuah proyek pengadaan dengan cara mempengaruhi pejabat publik yang satu partai dengan B. Pejabat publik yang dipengaruhi tersebut kita sebut dengan "C".

b. Posisi Pihak:

- 1) A merupakan seorang pengusaha yang disebut dengan klien. A mendekati B dengan tujuan mempermudah lobi kepada C untuk mendapatkan sebuah proyek.
- 2) B merupakan seorang ketua umum partai politik. B bukanlah seorang pejabat publik yang berlatar belakang penyelenggara negara, namun dia memiliki akses kekuasaan khususnya kepada C yang merupakan kader dari partai politiknya.

- 3) C merupakan pejabat publik. Di tangan pejabat publik ini, sebuah kebijakan dan keputusan dilahirkan. Sehingga C yang merupakan pejabat publik atas permintaan atau pengaruh ketua umum partai politik tersebut menyalahgunakan kekuasaan yang dimilikinya untuk membantu A dalam mendapatkan proyek.

c. Kronologis kasus

- 1) Sebagai seorang pengusaha konstruksi, A mendapat kabar bahwa di Kementerian Pekerjaan Umum akan diadakan proyek senilai 114 milyar rupiah untuk proyek irigasi di daerah Indonesia Bagian Timur. Sebagai seorang pengusaha, A sangat berminat untuk bisa memenangkan proyek pengerjaan tersebut. Namun A sadar bahwa untuk memenangkan proyek tersebut tidak akan mudah karena pasti akan muncul banyak pesaing.
- 2) Menyadari kondisi tersebut, A kemudian mendekati menteri pekerjaan umum melalui B yang notabene merupakan ketua umum partai politik si menteri. Hal ini disadari bahwa menteri akan sangat mudah dipengaruhi jika sang ketua umum sudah dapat dipengaruhi.
- 3) Si pengusaha kemudian memberikan janji kepada B sebagai ketua umum partai akan mendapatkan uang sebesar 5 persen dari nilai proyek jika dia dimenangkan dalam tender di Kementerian Pekerjaan Umum tersebut.
- 4) Proses tender berjalan, pada akhirnya hasil tender memenangkan A karena B berhasil mempengaruhi C untuk memenangkan proyek tersebut.
- 5) Karena dapat memenangkan tersebut, A kemudian menyerahkan uang sebesar 5 persen dari nilai proyek yang diperoleh kepada B sebagai

ucapan terima kasih karena telah membantu memenangkan proyek tersebut.

d. Analisa kasus

Dari gambaran di atas dapat ditunjukkan bahwa pengaruh yang dimiliki ketua umum partai digunakan untuk mempengaruhi kadernya dalam sebuah pengadaan di Kementerian Pekerjaan Umum. Ini dilakukan karena adanya sebuah *commitment fee* sebesar 5 persen dari nilai proyek yang dapat dijanjikan. Kasus di atas menunjukkan bentuk *trading in influence* sebagai *trilateral relationship*: karena ada pihak berpengaruh (B), pihak yang mempengaruhi (A), dan pihak yang dipengaruhi (C).

Dalam kasus di atas, apakah tindak pidana suap bisa digunakan untuk menjerat ketua umum partai politik tersebut sebagai pihak yang mempengaruhi pejabat publik? Jawabannya tidak. Hal ini disebabkan ketua umum bukanlah seorang pejabat publik yang memiliki kekuasaan dan kewenangan yang melekat padanya (*direct authorities*), sehingga pasal-pasal suap dalam Undang-Undang Tipikor (Pasal 5, Pasal 11, dan Pasal 12 a) tidak bisa digunakan untuk menjerat yang bersangkutan. Akibatnya, ketua umum partai politik dengan kekuasaan politik yang dimilikinya tersebut tidak bisa dijerat secara hukum melalui Pasal suap dalam Undang-Undang Tipikor. Padahal yang bersangkutan merupakan *beneficiary actor* karena menerima *commitment fee* dari si pengusaha atas proyek pemerintah.

Dari ketiga model pola TI yang ditemukan oleh ICW, menurut Penulis model vertikal dan vertikal melalui broker bukanlah bentuk TI tetapi merupakan suap biasa yakni hubungan antara orang yang memiliki kepentingan (pemberi) dengan

pejabat publik baik secara langsung maupun melalui broker, sehingga dapat diterapkan pasal-pasal suap yang telah ada dalam UU Tindak Pidana Korupsi. Menurut Penulis hanya bentuk horisontal yang merupakan perbuatan TI, karena disitulah yang membedakannya dengan suap, dimana ada tiga pihak yang terlibat (*trilateral relationship*) yakni orang yang memiliki kepentingan (pemberi), orang yang memiliki pengaruh dan pejabat yang memiliki kewenangan. Dalam perbuatan TI, orang yang memiliki kepentingan tidak berhubungan dengan pejabat yang memiliki kewenangan tetapi melalui orang yang dianggap memiliki pengaruh agar orang tersebut memanfaatkan pengaruhnya atau mempengaruhi pejabat yang memiliki kewenangan demi kepentingannya, dimana pejabat yang memiliki kewenangan kemudian menyalahgunakan kewenangan semata-mata karena akibat pengaruh dari orang yang memiliki pengaruh tersebut dan bukan karena pemberian sesuatu dari orang yang memiliki kepentingan (pemberi).

4. Perbedaan *Trading in Influence* dengan Suap dan Gratifikasi.

Trading in influence dan suap hampir sama tetapi tidak serupa, dilihat dari peraturan yang mengatur kedua kasus ini pun berbeda, Pihak yang terlibat, subjek hukum, bentuk perbuatan, dan penerimaan. Perbedaan perbuatan TI dengan suap adalah bahwa penerima keuntungan dalam konsep TI bukan selalu pemegang keputusan, tetapi mereka yang mencoba menggunakan posisinya untuk mendapat keuntungan.²⁷⁸ Pada beberapa dokumen di PBB, terdapat persamaan antara konsep TI dengan suap, namun mengacu Pasal 18 UNCAC (sejauh para pejabat publik merupakan *influence peddler* (penjual pengaruh) maka dapat dijerat telah melakukan suap aktif atau pasif pada pejabat publik

²⁷⁸ Brigita P. Manohara, “*Dagang Pengaruh Trading in Influence di Indonesia*”, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, h.62.

karena telah menyelengkan pengaruh. Penjelasan mengenai perbedaan suap dengan TI coba dirumuskan dalam hasil monitoring kelompok negara anti korupsi (*Group of States Against Corruption, GREGO*). Hasil evaluasi GREGO diantaranya menyatakan :²⁷⁹

“The difference between (trading in influence) and bribery is that the influence peddler is not required to “act or refrain from acting” as would a public official. The recipient of the undue advantage assists the person providing the undue advantage by exerting or proposing to exert an improper influence over the third person who may perform (or abstain from performing) the requested act”.

Dari pengertian ini dapat diketahui bahwa fokus dari TI bukanlah pada “act or refrain from acting”, tetapi lebih kepada adanya “undue advantage” yang dalam hal ini diterima tidak hanya oleh pejabat atau penyelenggara negara tetapi juga termasuk orang lain.

Sedangkan hasil penelitian ICW, disimpulkan antara lain bahwa²⁸⁰ TI merupakan bentuk *bilateral relationship* dan *trilateral relationship*. Hal ini berbeda dengan tindak pidana suap yang merupakan bentuk *bilateral relationship* karena terjadi antara pemberi suap dan penerima suap. Secara umum, ada tiga model memperdagangkan pengaruh: model vertikal, model vertikal dengan calo, dan model horizontal. Model ini membedakan antara memperdagangkan pengaruh aktif dan pasif.

Pertama, pihak yang terlibat dalam TI adalah dua pelaku dari sisi kebijakan termasuk orang yang menjual pengaruhnya dan pemberi yang menginginkan keuntungan, sedangkan suap, penerima suap harus pejabat publik dan pemberi berasal dari penyelenggara negara atau pihak swasta.

²⁷⁹ Ibid, h. 63.

²⁸⁰ Ibid.

Kedua, subjek hukum dalam TI dapat berasal dari bukan penyelenggara negara, namun memiliki akses atau kekuasaan kepada otoritas publik, sedangkan suap, penerima janji atau penerima hadiah mutlak berasal dari pegawai negeri atau penyelenggara negara.

Ketiga, bentuk perbuatan dalam TI pelaku tidak memiliki pertentangan secara langsung dengan kewajiban atau kewenangannya, sedangkan suap bertentangan dengan kewajiban atau pemberi tindakannya ada hubungan dengan jabatan si penerima.

Ke-empat, pada sisi penerimaan dalam TI pelaku menerima keuntungan yang tidak semestinya (*undue advantage*), sedangkan dalam suap, penerima adalah yang menerima sesuatu hadiah atau janji.

Dari ke-empat perbedaan antara TI dengan suap sebagaimana di atas, menurut penulis memang sepintas antara TI dengan suap/gratifikasi hampir sama, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 huruf a UU TPK maupun dalam Pasal 11 serta Pasal 12 B tentang gratifikasi. Perbedaan utama adalah terletak pada subyek hukum dalam *Trading in Influence* adalah orang yang memiliki pengaruh (tidak hanya pegawai negeri atau penyelenggara negara) sedangkan dalam suap harus pegawai negeri atau penyelenggara negara. Kedua, tindakan pelaku dalam TI tidak memiliki pertentangan secara langsung dengan kewajiban atau kewenangannya tetapi memanfaatkan pengaruhnya, sedangkan suap harus berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan kewajiban atau kewenangannya atau penerimaan itu berhubungan dengan jabatannya dan bertentangan dengan kewajibannya. Kedua hal itulah yang sering ditemui dalam praktik peradilan sehingga sering menjadi perdebatan, tidak hanya perdebatan

antara Penasehat Hukum dengan Hakim serta Penuntut Umum, tetapi terjadi perbedaan pendapat diantara para hakim sendiri.

Berikut merupakan perbedaan trading in influence dengan suap²⁸¹ yaitu:

Tabel 3 : Perbedaan *Trading in Influence* dengan Suap :

No	Pembeda	<i>Trading in Influence</i>	Suap
1	Pengaturan	Pasal 18 (a) dan (b) UNCAC dan belum diatur dalam hkum positif di Indonesia	Pasal 5, Pasal 11, Pasal 12 (a) dan (b) UU No. 31 Th 1999 Jo UU No. 20 Th 2001
2	Pihak yang terlibat	Trilateral Relationship Ada tiga pihak yakni orang yang memiliki kepentingan, orang yang memiliki pengaruh (tidak harus pejabat publik atau penyelenggara negara) dan pejabat yang memiliki kewenangan.	Bilateral Relationship Hanya ada dua pihak yakni orang yang memiliki kepentingan (pemberi) dengan pegawai negeri atau penyelenggara negara yang memiliki kewenangan, dapat secara langsung maupun melalui broker.
3	Penerima janji atau sesuatu	Penerima janji atau sesuatu adalah orang yang memiliki pengaruh (tidak harus pejabat publik atau penyelenggara negara)	Penerima janji atau sesuatu adalah pegawai negeri atau penyelenggara negara yang memiliki kewenangan.
4	Bentuk perbuatan	tindakan pelaku tidak memiliki pertentangan secara langsung dengan kewajiban atau kewenangannya tetapi karena pengaruhnya yang digunakan untuk mempengaruhi pejabat yang memiliki kewenangan.	Tindakan pelaku adalah berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan kewajiban/kewenangannya; atau berhubungan dengan jabatan.
5	Penerimaan	Berupa janji atau sesuatu keuntungan yang tidak semestinya (<i>undue advantage</i>), sehingga cakupannya lebih luas daripada suap.	berupa janji atau sesuatu yang bernilai.

Adapun perbedaan *Trading in Influence* dengan gratifikasi dapat dijelaskan dengan tabel di bawah ini :

²⁸¹ ICW, *Op.cit.*

Tabel 4 : Perbedaan *Trading in Influence* dengan Gratifikasi :

No	Pembeda	<i>Trading in Influence</i>	pemerasan
1.	Pengaturan	Pasal 18 (a) dan (b) UNCAC dan belum diatur dalam hukum positif di Indonesia	Pasal 12 huruf B UU Nomor 20 Tahun 2001.
2.	Penerima	Penerima adalah orang yang memiliki pengaruh (tidak harus pegawai negeri atau penyelenggara negara)	Penerima harus pegawai negeri atau penyelenggara negara.
3.	Bentuk perbuatan	tindakan pelaku adalah memanfaatkan pengaruhnya untuk mempengaruhi pejabat yang memiliki kewenangan demi kepentingan pemberi	Tidak ada tindakan aktif pelaku tetapi lebih kepada menerima pemberian yang berhubungan dengan jabatannya dan bertentangan dengan kewajibanya.
4.	Penerimaan	Sesuatu keuntungan yang tidak semestinya (<i>undue advantage</i>).	Sesuatu yang bernilai.

5. Kasus-kasus tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan *Trading in Influence*

Untuk memberikan gambaran yang komprehensif tentang adanya perbuatan TI, Penulis mencoba memaparkan beberapa perkara tindak pidana korupsi yang telah diputus oleh pengadilan dan telah memperoleh putusan yang berkekuatan tetap. Dari beberapa perkara tindak pidana korupsi yang ditangani KPK menurut penulis sangat kental dengan perbuatan memperdagangkan pengaruh, meskipun dalam pratiknya dapat diproses dan diputus dengan menggunakan pasal-pasal suap, karena kebetulan pelaku sebagai anggota DPR RI atau merupakan Pegawai Negeri/Penyelenggara Negara sebagai syarat subyek pelaku dalam tindak pidana korupsi (suap).

Perkara tindak pidana korupsi yang menurut Penulis memiliki kaitan dengan TI antara lain :

1. Perkara **Lutfi Hasan Ishaaq**

a. Kasus Posisi

Terdakwa Lutfi Hasan Ishaaq adalah anggota DPR RI sekaligus sebagai Presiden PKS, dimana sejak lama bersahabat dengan Ahmad Fathanah. Pada sekitar awal tahun 2004 Terdakwa dan Ahmad Fathanah mendirikan PT Atlas Jaringan Satu (PT AJS), namun pada awal tahun 2005 perusahaan tersebut tidak efektif lagi.

Terdakwa sejak sekitar tahun 2011 sering didampingi oleh Ahmad Fathanah dalam berbagai kegiatan sehingga Ahmad Fathanah dikenal sebagai orang kepercayaan Terdakwa yang dapat menjadi penghubung dalam mengusahakan perusahaan-perusahaan untuk memperoleh proyek pemerintah antara lain proyek-proyek di Kementerian Pertanian.

Pada bulan Nopember 2012 bertempat di Restoran Angus Steak House Senayan City Jakarta Selatan, Elda Devianne Adiningrat memperkenalkan Maria Elizabeth Liman dengan Ahmad Fathanah sekaligus meminta bantuan terkait penambahan kuota impor daging sapi untuk PT Indoguna Utama pada semester II tahun 2012, dengan imbalan sejumlah uang dan dukungan terhadap partai PKS. Atas permintaan bantuan tersebut, Ahmad Fathanah menyanggupinya, lalu diajukan surat permohonan kuota impor daging sapi dari PT Indoguna Utama kepada Menteri Pertanian, namun surat permohonan tersebut ditolak oleh Kementerian Pertanian.

Atas penolakan itu, Ahmad Fathanah meminta Elda Devianne Adiningrat menyampaikan kepada Maria Elizabeth Liman agar mengajukan kembali permohonan penambahan kuota impor daging sapi kepada Menteri

Pertanian, sehingga pada tanggal 27 November 2012 PT Indoguna Utama dengan mengikutsertakan 3 (tiga) anak perusahaan lainnya yaitu PT Sinar Terang Utama, CV Cahaya Karya Indah dan CV Surya Cemerlang Abadi mengajukan 4 (empat) surat permohonan penambahan kuota daging sebanyak 5.150 (lima ribu seratus lima puluh) ton untuk semester II tahun 2012 kepada Menteri Pertanian, akan tetapi Kementerian Pertanian tetap menolak permohonan tersebut dengan alasan yang sama sebagaimana alasan penolakan sebelumnya.

Atas penolakan itu, pada tanggal 28 Desember 2012 Ahmad Fathanah mempertemukan Maria Elizabeth Liman dengan Terdakwa, dalam pertemuan tersebut Maria Elizabeth Liman meminta Terdakwa untuk membantu pengurusan penerbitan rekomendasi dari Kementerian Pertanian atas permohonan penambahan kuota impor daging sapi sebanyak 8.000 (delapan ribu) ton yang diajukan oleh PT Indoguna Utama beserta 4 (empat) anak perusahaannya, permintaan tersebut disanggupi Terdakwa dengan mengarahkan Maria Elizabeth Liman agar menyiapkan data sebagai bahan diskusi dengan Suswono serta menjanjikan akan mempertemukan Maria Elizabeth Liman dengan Suswono.

Pada tanggal 09 Januari 2013 pukul 12.32 WIB, Ahmad Fathanah menginformasikan kepada Terdakwa bahwa Maria Elizabeth Liman telah memasukkan permohonan penambahan kuota impor daging sapi sebanyak 8.000 (delapan ribu) ton dan akan memberikan komisi/fee sebesar sebesar Rp 5.000,00 (lima ribu rupiah) perkilogram atau seluruhnya sebesar Rp 40.000.000.000,00 (empat puluh milyar rupiah).

Pada tanggal 11 Januari 2013 sekira pukul 06.00 WIB bertempat di kamar 9006 Hotel Aryaduta Medan, Terdakwa bersama Maria Elizabeth Liman dan Ahmad Fathanah melakukan pertemuan dengan Suswono yang didampingi oleh Soewarso, dalam pertemuan tersebut Terdakwa memperkenalkan Maria Elizabeth Liman kepada Suswono dan kemudian Maria Elizabeth Liman memaparkan data tentang krisis daging sapi yang menyebabkan harga daging sapi menjadi tinggi sehingga diperlukan penambahan kuota impor daging sapi tahun 2013.

Pada hari Selasa tanggal 29 Januari 2013 sekitar pukul 16.00 WIB, Ahmad Fathanah uang Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah) dari Juard Effendi bersama Rudy Susanto, lalu Ahmad Fathanah menelepon Terdakwa untuk dan menyampaikan : “ada kabar yang sangat menguntungkan” yang dijawab oleh Terdakwa : “Iya..iya nanti, ana lagi di atas panggung”, beberapa saat kemudian Ahmad Fathanah ditangkap petugas KPK.

Setelah Terdakwa menerima telepon dari Ahmad Fathanah, pada hari dan tanggal yang sama sekitar pukul 21.50 WIB, Terdakwa menelepon Achmad Rozi dan berpesan agar memberitahu Elda Devianne Adiningrat untuk segera memberikan update data tentang kebutuhan daging di lapangan untuk tahun 2013 kepada Soewarso supaya Suswono mempunyai argumentasi yang bisa dijadikan landasan perlunya penambahan impor daging sapi sehingga dapat dieksekusi dalam minggu-minggu ini, selanjutnya Achmad Rozi menyampaikan permintaan Terdakwa tersebut kepada Elda Devianne Adiningrat melalui telepon.

b. Putusan Perkara :

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No.1195 K/Pid.Sus/2014, tanggal 15 September 2014, Luthfi Hasan Isaaq dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana korupsi dari pasal 12 huruf a UU No 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No 20 tahun 2001 jo pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHP dan tindak pidana pencucian uang aktif dari pasal 3 UU no 8 tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian uang jo pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP jo pasal 65 ayat (1) KUHP dan dijatuhi pidana selama 18 (delapan belas) tahun dan denda Rp 1 miliar subsidair 6 bulan kurungan serta mencabut hak untuk dipilih dalam jabatan publik.

c. Pertimbangan Hakim

Menarik untuk diperhatikan dalam putusan perkara LHI, pertimbangan Hakim yang menjatuhi LHI Pasal 12 a UU Tindak Pidana Korupsi. Dalam anasir pasal tersebut terdapat unsur “Diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakkan agar melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya”. LHI adalah anggota komisi I DPR-RI yang secara normatif tidak memiliki kewenangan perihal urusan pertanian.

Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta dalam putusannya memberikan pertimbangan sebagai berikut;

“Menimbang, bahwa terhadap Nota Pembelaan Terdakwa, Majelis berpendapat sebagaimana putusan Hoge Raad tanggal 26 Juni 1916 yang pada intinya menyatakan bahwa tidaklah perlu bahwa pegawai negeri atau pejabat itu berwenang untuk melakukan jasa-jasa yang

diminta daripadanya, akan tetapi cukup bahwa jabatan itu memungkinkan untuk berbuat demikian. Lagipula “berhubungan dengan jabatan” itu tidak perlu berdasar undang-undang atau ketentuan administrasi, tetapi cukup bahwa jabatan itu memungkinkan.

Menimbang, bahwa dengan demikian Terdakwa untuk memberikan jasa-jasanya kepada saksi Maria Elizabeth Liman sebagaimana tersebut diatas, tidaklah perlu memiliki sendiri kewenangan untuk menerbitkan rekomendasi penambahan kuota impor daging sapi tersebut, melainkan cukup bahwa jabatan terdakwa sebagai anggota DPR-RI dari partai PKS sekaligus Presiden Partai PKS memungkinkan untuk berbuat demikian, in casu agar Menteri Pertanian yang mempunyai kewenangan untuk itu menerbitkan rekomendasi penambahan kuota impor daging sapi untuk saksi Maria Elizabeth Liman (PT.Indoguna Utama), sebab Menteri Pertanian saat itu dijabat oleh kader partai PKS yaitu saksi Suswono, sedangkan Terdakwa adalah anggota DPR-RI dari partai PKS sekaligus Presiden Partai PKS.”

d. Analisis Kasus

Penulis melihat secara hukum ada kesulitan membuktikan unsur berbuat atau tidak berbuat dalam jabatannya, karena sesuai dengan fakta hukum yang terungkap dipersidangan apa yang dilakukan oleh LHI lebih kepada karena kedudukannya sebagai Ketua PKS dan bukan sebagai anggota DPR, apalagi sebagai anggota komisi I secara normatif memang sama sekali tidak memiliki kewenangan terkait impor daging sapi.

Menarik untuk dikutip memori kasasi penasihat hukum LHI dalam alasan pengajuan kasasinya pada poin yang ke-2 yakni ;

“Bahwa Judex Facti telah keliru dan salah menerapkan hukum atau menerapkan ketentuan pasal 12 huruf a UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Bahwa menyangkut unsur pegawai negeri atau penyelenggaraan negara sebagaimana dalam pertimbangan Majelis Hakim Judex Facti pada tingkat pertama, pemohon kasasi II/Terdakwa pada dasarnya tidak keberatan, namun ada kekeliruan yang sangat fatal dalam menerapkan unsur a quo yang dikemukakan oleh Majelis Hakim Judex Facti, yaitu dalam pertimbangannya, Majelis Hakim Judex Factie

telah mendasarkan pada dua fakta hukum, yaitu pemohon kasasi II/Terdakwa adalah anggota DPR-RI dan Presiden PKS.

Terhadap pertimbangan ini, Pemohon Kasasi II/Terdakwa keberatan karena kedua kedudukan yang dimiliki Terdakwa baik sebagai PNS atau Penyelenggaran Negara, maupun sebagai Presiden PKS haruslah dicermati perbedaanya, karena hal ini akan menyangkut perbuatan Pemohon Kasasi II/Terdakwa sebagai apa yang dikategorikan sebagai Kejahatan.

Dalam setiap peristiwa dan tindakan apapun yang dilakukan pemohon kasasi II/Terdakwa, tidak bisa selalu dipandang sebagai orang yang memiliki 2 kedudukan sekaligus, sebab cara pandang yang selalu melekatkan dua kedudukan sekaligus dalam setiap peristiwa dan tindakan apapun yang dilakukan seseorang in casu Pemohon Kasasi II/Terdakwa akan membawa konsekuensi hukum yang akan sama pula.

Padahal setiap perbuatan maupun tindakan seseorang dalam kedudukannya sebagai Pegawai Negeri adalah memiliki konsekuensi hukum yang berbeda saat ketika seseorang tersebut melakukan perbuatan atau tindakan dalam kedudukannya sebagai warga sipil. Dua kedudukan tersebut memiliki fungsi, tugas, serta kewajiban yang berbeda dan masing-masing berdiri sendiri, yang tidak bisa dipandang sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan.

Jabatan Pemohon Kasasi II/Terdakwa sebagai presiden PKS bukanlah sebagai pegawai negeri atau penyelenggaran negara atau yang berhubungan dengan anggaran negara. Dengan demikian, jabatan Pemohon Kasasi II/Terdakwa sebagai Presiden PKS bukanlah yang dimaksudkan pasal 2 angka 2 UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme maupun pasal 1 UU Tindak Pidana Korupsi.

Oleh karena itu, fakta Pemohonon Kasasi II/Terdakwa sebagai Presiden PKS yang dijadikan dasar pertimbangan Majelis Hakim Judex Facti tidak seharusnya memberikan dampak hukum apapun dalam menguraikan unsur “pegawai negeri atau penyelenggara negara” dari tindak pidana yang didakwakan kepada pemohon Kasasi II/Terdakwa.

Lagipula, fakta hukum Pemohon Kasasi II/Terdakwa sebagai Presiden PKS tidak memiliki korelasi apapun dengan unsur “Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara” yang dijadikan pertimbangan oleh Majelis Hakim Judex Facti dan karenanya harus dikesampingkan.

Atas alasan-alasan kasasi dari Penasehat hukum LHI, Hakim Agung memberikan pertimbangan sebagai berikut.

Menimbang, bahwa alasan tersebut tidak dapat dibenarkan, oleh karena alasan permohonan kasasi dari Terdakwa merupakan

pengulangan fakta yang telah dikemukakan dalam pemeriksaan Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding. Alasan Tersebut merupakan penilaian hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan dan alasan semacam itu tidak dapat dipertimbangkan dalam pemeriksaan pada tingkat kasasi. Bahwa pemeriksaan pada tingkat kasasi hanya berkenaan dengan tidak diterapkannya suatu peraturan hukum atau peraturan hukum tidak diterapkan sebagaimana mestinya, atau apakah cara mengadili tidak dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang, dan apakah Pengadilan telah melampaui batas wewenangnya, sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 253 KUHAP.

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, lagi pula ternyata putusan Judex Factie dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/ atau undang-undang, maka permohonan kasasi dari pemohon kasasi II/ Terdakwa tersebut harus ditolak.

Mencermati Pertimbangan Majelis Hakim pada tingkat kasasi tersebut, penulis melihat pertimbangan Majelis Hakim tidak cukup komperhensif, seharusnya Majelis Hakim mempertimbangkan sesuai fakta persidangan bahwa ada perbuatan *Trading in Influence* oleh LHI, sehingga paling tidak dapat dijadikan acuan bagi hakim ditingkat bawah terkait kasus yang memiliki dimensi yang serupa.

Sesuai fakta persidangan jelas terungkap bahwa uang dari PT. Indoguna Utama diberikan sebagai imbalan agar LHI selaku Presiden PKS memanfaatkan pengaruhnya untuk mempengaruhi Menteri Pertanian Suswono yang merupakan kader PKS supaya memberikan kuota impor daging sapi kepada PT. Indoguna Utama.

PT Indoguna Utama selaku pihak yang berkepentingan melakukan pendekatan kepada LHI melalui Ahmad Fathanah bukan karena LHI sebagai anggota DPR RI, tetapi lebih karena kedudukan LHI sebagai Presiden PKS yang memiliki pengaruh kuat terhadap Menteri Suswono yang merupakan kader PKS, sehingga diharapkan LHI dapat mempengaruhi Menteri

Suswono untuk memberikan kuota impor daging sapi kepada PT Indoguna Utama. Atas pendekatan dari PT Indoguna, LHI berusaha mempengaruhi Menteri Suswono untuk memintakan jatah kuota impor daging sapi kepada PT Indoguna Utama dan bahkan mempertemukan Menteri Suswono dengan Maria Elizabet di sebuah Hotel.

Dalam kaitannya dengan *Trading in influence*, kasus LHI inilah bentuk perbuatan TI dimana ada hubungan *trilateral* yakni Maria Elizabet (PT Indoguna Utama) selaku orang yang memiliki kepentingan, LHI selaku orang yang memiliki pengaruh (dalam jabatannya sebagai Presiden PKS) dan Menteri Suswono sebagai pejabat yang memiliki kewenangan. Persolan apakah kemudian Menteri Suswono terpengaruh ataukah tidak sehingga mengikuti keinginan LHI tidak menjadi persoalan, yang terpenting adalah telah ada upaya dari LHI untuk memanfaatkan pengaruhnya sebagai Presiden PKS kepada Menteri Pertanian Suswono (kader PKS) untuk kepentingan dari PT Indoguna Utama, dimana telah terjadi penerimaan sejumlah uang oleh LHI melalui Ahmad Fathanah. Dengan telah adanya penerimaan uang oleh LHI melalui Ahmad Fathanah dan telah ada upaya dari LHI untuk mempengaruhi Menteri Pertanian Suswono sebagaimana keinginan dari PT Indoguna Utama, maka menurut Penulis telah terjadi perbuatan memperdagangkan pengaruh.

Kaitannya dengan kasus LHI, Hasril Hertanto menilai LHI seharusnya tidak dapat dipidana, mengingat belum ada ketentuan pidana dalam hukum nasional yang mempidana perbuatan *Trading in Influence*. Hal ini guna menjunjung tinggi asas legalitas (*Nullum Delictum Nula Poena Sine*

Praevia Lege Poenali) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP. Sebab memang wujud dari adanya kepastian hukum dalam suatu negara adalah adanya ketegasan tentang berlakunya suatu aturan hukum (*Lex-Certa*). Prinsip *lex-certa* mengharuskan suatu aturan hukum berlaku mengikat secara tegas sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pemberlakuannya.²⁸² Senada dengan Hasril, Junaedi Adhikarna memandang hal yang sama, namun dengan catatan, bahwa yang terpenting ialah pembuktian atas niat LHI dan pola-pola yang ada pada kasus LHI agar dapat menjadi catatan untuk revisi UU PTPK berikutnya.²⁸³

Namun menurut Adnan Pasliadji²⁸⁴, sambil menunggu revisi UU PTPK, tindakan seperti LHI ini tidak dapat luput begitu saja dari pemidanaan. Beliau sepakat bahwa tidaklah tepat menjatuhkan ketentuan perihal suap sebagaimana diatur dalam pasal 12 huruf a UU PTPK bagi LHI. Ditambah lagi, kedudukannya sebagai Presiden PKS seharusnya tidak perlu diangkat. Cukup jabatannya sebagai Anggota DPR saja yang perlu dijadikan pertimbangan dan membuktikan bahwa LHI memiliki jabatan sebagai Penyelenggara Negara.

Menurutnya LHI dapat dikenakan ketentuan perihal pasal 11 UU PTPK terkait Gratifikasi. Pasal 11 membuka peluang bagi para penegak hukum untuk menjerat LHI dengan ketentuan yang lebih tepat. Sebab LHI merupakan Penyelenggara Negara, telah menerima uang serta janji, dan

²⁸² Andreas Nathaniel, *Kriminalisasi "Trading in Influence" melalui Ketentuan Suap (Analisis Putusan Perkara Tindak Pidana Korupsi No.38/PID.SUS/TPK/2013/PN.JKT.PST atas Terdakwa Luthfi Hassan Ishaaq)*, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI), FH UI, Editor: Choky R. Ramadhan, S.H., LL.M, Cet. Pertama, Nopember 2015, h.28.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid*, h.29.

yang menurut pemberi uang tersebut, LHI memang benar-benar memiliki kewenangan perihal pengaturan impor sapi. Jadi penegak hukum tidak perlu terjebak membuktikan apakah benar LHI memiliki kewenangan terkait pengaturan impor sapi atau tidak. Penegak hukum dapat membuktikan, apakah menurut si pemberi uang, LHI memang memiliki kedudukan perihal pengaturan impor sapi.

Sedangkan menurut Romli Atmasasmita²⁸⁵, Lutfi Hasan Isaq sebagai anggota DPR tidak memiliki kewenangan impor sapi, tetapi dia disangkut pautkan karena dianggap bisa mempengaruhi Menteri. Memang Lutfi mempengaruhi menteri tetapi tidak selesai dan menterinya juga tidak mengikuti, berarti tidak ada tindak pidana. *Trading in influence* baru tercapai jika pengaruh itu terjadi, misalnya Lutfi mempengaruhi dan akhirnya disetujui kuota impor sapi dirubah. Tetapi kalau dihubungkan dengan Pasal suap 5 huruf (a) dan (b) suap aktif dan Pasal 11 suap pasif, kalau dilihat dari *Trading in Influence* seharusnya tidak dapat diproses. Kalau suap kemungkinan adalah hadiah dan janji apalagi dia sudah ada keterangan saksi dengan Ahmad Fathonah dengan yang lain dengan pengusaha ketemu, sehingga disini sudah ada percobaan. Percobaan suap bukan gratifikasi dan bukan pula *trading in influence*.

Sementara menurut Yenti Ganarsih, perbuatan Lutfi bisa dijerat dengan (Pasal 18 UNCAC) *Trading in Influence*, kalau berdasarkan hukum pidana Indonesia tidak bisa. Tetapi kalau dilihat ketentuan Pasal 18 UNCAC, perbuatan LHI adalah *Trading in Influence*. Menurutny sebagian

²⁸⁵ <https://dokumen.tips/documents/kasus-suap-impor-sapi.html>.

korupsi yang ditangani KPK, Kepolisian dan Kejaksaan ketika ada kemudian penyuapan, atau penyalahgunaan kewenangan atau ada melawan hukum. Pasal 2 dan 3 (UU TPK) atau bahkan pada akhirnya ada penyuapan itu adalah merupakan perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*).

Menurut Penulis sangat wajar bila diantara ahli hukum maupun praktisi hukum terjadi perbedaan pendapat melihat kasus LHI karena memang perbuatan yang dilakukan LHI pada dasarnya masuk dalam kualifikasi perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*). Secara normatif perbuatan LHI tidaklah masuk kualifikasi pasal 12 huruf a UU 31/1999 perihal tindak pidana penyuapan, namun Penulis tidak sependapat dengan pendapat yang mengatakan seharusnya LHI tidak dipidana, karena akan menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat ketika LHI seorang tokoh politik sekaligus anggota DPR RI yang jelas-jelas telah menerima suap tetapi tidak dipidana dengan alasan tidak ada pengaturan tentang perbuatan memperdagangkan pengaruh.

Penulis juga tidak sepakat dengan pendapat yang menyatakan seharusnya LHI dipidana dengan Pasal 11 UUTPK, karena ancaman pidana dalam Pasal 11 UUTPK sangat ringan yakni maksimal 5 (lima) tahun penjara. Penulis sependapat dengan Majelis Hakim yang tetap menghukum LHI dengan penerapan Pasal 12 huruf a UUTPK, tetapi semestinya Majelis Hakim menguraikan dan mempertimbangkan adanya perbuatan memperdagangkan pengaruh (*trading in Influence*), sehingga dapat dijadikan referensi bagi aparat penegak hukum ketika mendapati kasus yang

serupa karena perbuatan memperdagangkan pengaruh belum diatur dalam hukum positif.

2. Kasus Patrice Rio Capela

a. Kasus Posisi

Bermula dari adanya panggilan permintaan keterangan dari Kejaksaan Agung terhadap Bendahara Umum Pemprop Sumut atas dugaan terjadinya tindak pidana korupsi yang melibatkan Gubernur Sumut, Evi Susanti (istri Gubernur) menyarankan dilakukan pendekatan partai dengan islah, karena ada ketidakharmonisan antara Gubernur dengan wakil gubernur yang berasal dari partai Nasdem.

Menindaklanjuti hal tersebut, Gubernur menemui Terdakwa Patrice Rio Capela, dalam kesempatan itu Gubernur menyampaikan bahwa kasus yang melibatkan dirinya ada politisasi dari wakil gubernur. Atas penyampaian tersebut Terdakwa pada intinya menyatakan bahwa wakil gubernur memang tidak betul karena masih baru di Partai.

Pada tanggal 19 Mei 2015 bertempat di Kantor Nasdem, dilakukan islah antara Gubernur dengan wakil gubernur oleh Surya Paloh yang dihadiri pula Terdakwa. Setelah pertemuan islah, Terdakwa melalui Fransiska meminta uang kepada Evi Susanti (istri Gubernur), atas permintaan Terdakwa, Evi melalui Fransiska kemudian memberikan uang sebesar Rp200.000.000,00 (*dua ratus juta rupiah*).

b. Putusan Pengadilan

Berdasarkan putusan Pengadilan Tinggi No.13/PID/TPK/2016/PT.DKI, tanggal 22 Maret 2016, Terdakwa dinyatakan bersalah melakukan tindak

pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 UUTPK, dan dijatuhi pidana penjara selama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan.

c. Pertimbangan Hakim

Kasus ini menurut Penulis juga sangat kental dengan *Trading in Influence*, hal mana tercermin dari pertimbangan Majelis Hakim pada Tingkat Pertama yang dikuatkan oleh Majelis Hakim Tinggi, diantaranya yakni :

Menimbang, bahwa suami saksi Evy Susanti yaitu saksi Gatot Pujo Nugroho selaku Gubernur Sumatera Utara pada saat itu sedang di panggil pihak Kejaksaan sebagai tersangka dalam perkara korupsi dana bantuan sosial (bansos), bantuan daerah bawah (BDB), bantuan operasional sekolah (BOS) dan lain-lain, sedangkan Terdakwa adalah anggota komisi III DPR RI dimana Kejaksaan Agung merupakan salah satu mitra kerja Komisi III yang mengawasi kinerja Kejaksaan Agung tersebut.

Menimbang, bahwa oleh karena itu Terdakwa sudah seharusnya patut menduga pemberian uang tunai Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dari saksi Evy Susanti melalui saksi Fransisca Insani Rahesti kepada Terdakwa adalah karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya tersebut.

Menimbang, bahwa saksi Evy Susanti dan Gatot Pujo Nugroho mengetahui Terdakwa adalah anggota DPR dan sekretaris Jenderal Partai Nasdem, dan Tengku Erry Nuradi maupun Jaksa Agung RI juga berasal dari Partai Nasdem.

Menimbang, bahwa dengan demikian wajar jika orang lain beranggapan jabatannya itu mempunyai kekuasaan atau setidaknya pengaruh untuk membantu kesulitan orang lain termasuk dalam hak ini saksi Gatot Pujo Nugroho berkaitan dengan tidak harmonisnya hubungan Gatot Pujo Nugroho dengan Tengku Erry Nuradi dan perkara-perkara yang melibatkan saksi Gatot Pujo Nugroho sebagai tersangka di Kejaksaan Agung.

d. Analisa Kasus

Mencermati pertimbangan hukum Majelis Hakim tersebut, Penulis melihat ada keraguan Majelis Hakim mengenai apakah pada saat menerima

uang tersebut Terdakwa dalam kapasitasnya sebagai anggota DPR RI ataukah sebagai Sekretaris Jenderal Partai Nasdem. Padahal Majelis Hakim mempertimbangkan hubungan kepartaian antara Terdakwa, Tengku Erry Nuradi dan Jaksa Agung RI juga berasal dari Partai Nasdem, artinya secara tidak langsung Majelis Hakim mengakui bahwa dalam konteks perkara ini tidak terlepas dari hubungan kepartaian dalam hal ini Partai Nasdem dengan posisi Terdakwa sebagai Sekjen. Namun untuk memenuhi rumusan normatif bahwa yang dapat dijatuhi pidana dalam ketentuan Pasal 12 huruf a maupun Pasal 11 UUTPK haruslah pegawai negeri atau penyelenggara negara, oleh karenanya Majelis Hakim juga memposisikan Terdakwa yang kebetulan sebagai anggota Komisi III DPR RI ada hubungan sedemikian dengan Kejaksaan Agung yang merupakan mitra kerja Komisi III DPR RI.

Keraguan Majelis Hakim juga dapat dilihat dari pertimbangannya menyangkut keberatan dari Penasehat Hukum yang mempersoalkan bahwa penerimaan uang oleh Terdakwa adalah kapasitas Terdakwa sebagai Sekjen Partai Nasdem dan bukan sebagai anggota Komisi III DPR RI, sebagai berikut :

Menimbang, bahwa dengan demikian pembelaan dari Penasehat Hukum yang menyatakan bahwa pemberian uang sejumlah Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dari saksi Evy Susanti melalui saksi Fransisca Insani Rahesti adalah berkaitan dengan jabatan Terdakwa sebagai Sekjen Partai Nasdem dan karena kedudukan Terdakwa sebagai anggota Komisi III DPR RI, dan tidak ada larangan oleh hukum seorang Sekjen Partai menerima sesuatu serta tidak ada criminal intent atau mens rea dari terdakwa untuk menerima hadiah berupa uang Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dari saksi Evy Susanti melalui saksi Fransisca Insani Rahesti, bahkan Terdakwa membayar sejumlah Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) untuk mengganti uangnya yang telah diberikan kepada saksi Fransisca Insani Rahesti, haruslah ditolak, karena sebagaimana telah dipertimbangkan di atas, Terdakwa adalah anggota komisi III

DPR RI dimana Kejaksaan Agung merupakan salah satu mitra kerja Komisi III yang mengawasi kinerja Kejaksaan Agung tersebut, dan saksi saksi Evy Susanti dan saksi Gatot Pujo Nugroho memerlukan bantuan Terdakwa berkaitan dengan perkara korupsi dana bantuan sosial (bansos), bantuan daerah bawah (BDB), bantuan operasional sekolah (BOS) dan lain-lain, sebagai Tersangka di Kejaksaan Agung, atau yang menurut istilah saksi Gatot Pujo Nugroho “mendudukan” perkara-perkara tersebut, memfasilitasi islah antara saksi Gatot Pujo Nugroho dengan wakilnya yakni saksi Tengku Erry Nuradi dan walaupun uang tersebut telah dikembalikan tidaklah menghapus fakta hukum bahwa terdakwa telah menerima uang.

Menimbang, bahwa di persidangan terdakwa juga tidak dapat membuktikan bahwa pada saat menerima uang tersebut, terdakwa berada dalam kapasitasnya sebagai sekjen Partai Nasdem bukan sebagai anggota Komisi III DPR RI, karena sesungguhnya kedua jabatan itu melekat pada diri Terdakwa, tidak dapat dipisah-pisahkan sesuai kepentingan Terdakwa, apalagi kepentingan yang sangat jelas-jelas melanggar sumpah jabatan seorang anggota DPR RI.

Memperhatikan pertimbangan Majelis Hakim tersebut, khususnya pada point “oleh karena di persidangan Terdakwa juga tidak dapat membuktikan bahwa pada saat menerima uang tersebut, Terdakwa berada dalam kapasitasnya sebagai sekjen Partai Nasdem bukan sebagai anggota Komisi III DPR RI...dst”, maka yang menjadi pertanyaannya adalah bagaimana implikasi hukumnya ketika Terdakwa dapat membuktikan dipersidangan bahwa pada saat menerima uang ia dalam kapasitasnya sebagai Sekjen Partai Nasdem. Tentu kalau mengikuti alur pertimbangan Majelis Hakim jawabanya adalah Terdakwa dibebaskan atau dilepaskan dari segala tuntutan, karena secara normatif seperti yang menjadi keberatan dari Penasehat Hukum bahwa tidak ada larangan hukum seorang Sekjen Partai menerima uang.

Dalam kaitannya dengan *trading in influence*, menurut penulis kasus ini adalah contoh perbuatan TI dimana ada tiga pihak yang terlibat, pertama pihak Gatot Pujo Nugroho sebagai pihak yang memiliki kepentingan, kedua

Patrice Rio Capela selaku Sekjen Partai Nasdem dan ketiga pihak yang akan dipengaruhi yakni Surya Paloh (Ketua Partai Nasdem) dan Jaksa Agung (yang kebetulan merupakan kader Nasdem). Meskipun belum ada upaya PRC mempengaruhi Jaksa Agung terkait kasus yang diduga melibatkan Pujo Nugroho, tetapi telah ada upaya PRC mempertemukan Gubernur Pujo Nugroho dan Tengku Ery dengan Surya Paloh dengan tujuan agar hubungan Pujo Nugroho dengan Tengku Erry harmonis kembali dengan harapan akan mempermudah jalan untuk mengurus kasus yang melibatkan Pujo Nugroho di Kejaksaan Agung. Bahwa telah ada penerimaan sejumlah uang oleh PRC melalui Fransiska dari Pujo Nugroho melalui Evi Susanti.

3. Perkara Irman gusman

a. Kasus Posisi

Pada tanggal 21 Juli 2016 Memi selaku pemilik CV Semesta Berjaya meminta Terdakwa agar mengupayakan CV Semesta Berjaya mendapat alokasi kuota gula impor dari Perum Bulog yang akan didistribusikan di Propinsi Sumatera Barat. Terdakwa bersedia membantu dengan meminta fee Rp300,00 (*tiga ratus rupiah*) per kg dan akhirnya disepakati oleh Memi.

Memenuhi permintaan Memi, pada tanggal 22 Juli 2016, Terdakwa menghubungi Djarot Kusumayakti selaku Direktur Utama Perum Bulog agar Djarot Kusumayakti mensuplai gula impor ke Sumatera Barat melalui Divre Perum Bulog Sumatera Barat karena selama ini disuplai melalui Jakarta yang mengakibatkan harga menjadi mahal. Untuk itu Terdakwa merekomendasikan Memi sebagai teman

lamanya yang memiliki CV Semesta Berjaya dapat dipercaya menyalurkan gula impor tersebut.

Pada tanggal 22 Juli 2016, Djarot Kusumayakti menghubungi Benhur Ngkaimi selaku Kepala Perum Bulog Divre Sumatera Barat menyampaikan ada titipan pesan dari Terdakwa agar Memi diberikan alokasi kuota untuk menyalurkan gula impor di wilayah Sumatera Barat. Selanjutnya Djarot Kusumayakti meminta Benhur Ngkaimi menindaklanjuti pesan Terdakwa dan kalau ada hambatan agar melaporkan kepadanya. Atas arahan tersebut Benhur Ngkaimi siap melaksanakan.

Pada tanggal 23 Juli 2016 Memi menghubungi Xaveriandy Sutanto menyampaikan bahwa Benhur Ngkaimi menginformasikan bahwa CV Semesta Berjaya mendapatkan kuota gula impor dari Perum Bulog dengan harga lebih murah yakni sebesar Rp11.500,00 s/d Rp11.600,00 per kg.

Tanggal 25 Juli 2016 Djarot Kusumayakti menghubungi Memi menanyakan progres dan hambatan yang dihadapi Memi dan dijawab Memi sudah mengajukan *Purchase Order* (PO) gula impor sebanyak 3.000 (tiga ribu) ton ke Perum Bulog Divre Sumatera Barat dan rencananya akan diberikan secara bertahap yaitu sebanyak 1.000 (seribu) ton terlebih dahulu. Setelah itu Djarot Kusumayakti menghubungi Benhur Ngkaimi menanyakan perkembangan distribusi gula yang akan diminta oleh Memi dan dijawab oleh Benhur Ngkaimi bahwa seribu ton gula impor sudah siap didatangkan dari Jakarta.

Pada tanggal 25 Juli 2016 Xaveriandy Sutanto dan Memi menemui Terdakwa di rumahnya di Jalan Denpasar C 3 nomor 8 Kuningan Jakarta, kemudian Memi menyerahkan uang sebesar Rp100.000.000,00 (*seratus juta rupiah*) tersebut kepada Terdakwa. Tidak berapa lama kemudian Terdakwa, Xaveriandy Sutanto dan Memi ditangkap oleh petugas KPK. Bahwa perbuatan Terdakwa menerima uang sebesar Rp100.000.000,00 (*seratus juta rupiah*) dari Xaveriandy Sutanto dan Memi karena Terdakwa selaku Ketua DPD RI telah mempengaruhi Direktur Utama Perum Bulog dalam mengupayakan CV Semesta Berjaya mendapat alokasi kuota gula impor dari Perum Bulog untuk disalurkan di Propinsi Sumatera Barat, bertentangan dengan kewajiban Terdakwa selaku Ketua DPD RI

b. Putusan pengadilan

Berdasarkan putusan PN No.112/PID.Sus/TPK/2016/PN.Jkt.Pst, tanggal 17 Februari 2017, Terdakwa dinyatakan bersalah melakukan korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf b UUTPK, dijatuhi pidana penjara selama 4 (empat) tahun 6 (enam) bulan.

c. Pertimbangan hakim

Kasus suap Irman Gusman (Ketua DPD RI) menurut Penulis juga memiliki dimensi *Trading in Influence*, hal mana dapat diperhatikan dari pertimbangan Majelis Hakim Tingkat Pertama yang dikuatkan Majelis Hakim Tingkat Banding, yakni pertimbangan Majelis Hakim dalam halaman 231 sebagai berikut :

Menimbang, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, bahwa perbuatan Terdakwa selaku Ketua DPD RI yang memiliki kewajiban antara lain menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan masalah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, baik dalam hal pencangan undang-undang dan juga dalam hal pengawasan pelaksanaannya (menyampaikan aspirasi masyarakat) telah *mempengaruhi* Direktur Utama Perum Bulog dalam mengupayakan Cv Semesta Berdaya milik saksi Xaveriandi Sutanto dan saksi Memi mendapat alokasi pembelian gula impor dari Perum Bulog untuk disalurkan di Propinsi Sumatera Barat, dan telah menerima uang sebesar Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah), perbuatan Terdakwa tersebut secara nyata bertentangan dengan kewajibannya selaku anggota dan/atau Ketua DPD RI.

d. Analisa kasus

Dari pertimbangan Majelis Hakim tersebut, Penulis melihat bahwa Majelis Hakim secara tidak langsung mengakui bahwa apa yang dilakukan oleh Irman Gusman adalah menjual atau memanfaatkan pengaruhnya selaku Ketua DPD RI terkait penentuan alokasi pembelian gula impor, hal mana terlihat dari kalimat “bahwa Terdakwa Irman Gusman selaku Ketua DPD RI telah “*mempengaruhi*” Direktur Utama Perum Bulog dalam mengupayakan CV Semesta Berdaya milik saksi Xaveriandi Sutanto dan saksi Memi mendapat alokasi pembelian gula impor dari Perum Bulog untuk disalurkan di Propinsi Sumatera Barat”.

Hal ini dapat dipahami karena ketika bicara kewenangan, Terdakwa Irman Gusman selaku Ketua DPD RI tidak memiliki kewenangan yang secara langsung mengenai penentuan kuota pembelian gula impor, tetapi kewenangan yang dimiliki secara tidak langsung yakni menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan masalah pengelolaan sumber daya alam dan

sumber daya ekonomi, baik dalam hal pencangan undang-undang dan juga dalam hal pengawasan pelaksanaannya (menyampaikan aspirasi masyarakat).

Sama halnya dengan kedua kasus sebelumnya, kasus ini menurut Penulis juga merupakan perbuatan TI dan bukan suap, dimana ada tiga pihak yang terlibat yakni Cv Semesta Berdaya dalam hal ini diwakili Xaveriandi Sutanto dan Memi (orang yang memiliki kepentingan), Irman Gusman selaku orang yang memanfaatkan pengaruhnya selaku ketua DPD dan Djarot Kusumayakti selaku Direktur Utama Perum Bulog yang memiliki kewenangan terkait penentuan kuota impor gula.

Pemberian uang oleh Cv Semesta Berdaya dalam hal ini diwakili Xaveriandi Sutanto dan Memi kepada Irman Gusman dimaksudnya agar Irman Gusman mempengaruhi Djarot Kusumayakti selaku Direktur Utama Perum Bulog untuk memberikan kuota impor gula kepada Cv Semesta Berdaya, dimana telah ada upaya dari Irman Gusman kepada Djarot Kusumayakti agar memberikan kuota impor gula kepada Cv Semesta Berdaya.

Terkait kasus-kasus tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan perbuatan TI, Eddy O.S Hiariej berpendapat bahwa TI jauh lebih luas dari pada tindak pidana suap, kalau dilihat TI itu sebenarnya *non mandatory offences*. Kalau suatu kejahatan yang bersifat *non mandatory offences* sebetulnya memberikan isyarat, bahwa tidak mendapatkan kesepakatan diantara negara peserta untuk merumuskan tindak pidana tersebut sebagai suatu tindak pidana korupsi. Artinya setiap negara yang meratifikasi terdapat pilihan untuk mengikuti atau tidak. Menurutnya perbuatan TI

dapat dijangkau dengan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, dengan dilarikan kepada pasal-pasal mengenai suap. Dalam tindak pidana suap antara penyuap dan yang disuap (pesuap aktif dan pesuap pasif) itu memang ada semacam suatu hubungan kontraktual dan disitu harus saling memberi suatu manfaat, sedangkan TI itu belum tentu, pelaku yang memperdagangkan pengaruh belum tentu mendapatkan manfaat. Pasal 18 UNCAC itu *self executing treaty* itu sebatas perbuatan yang dilarang belum merupakan perbuatan pidana, karena belum ada ancaman pidana sedangkan syarat utama dari perbuatan pidana yaitu harus ada ancaman pidana. Oleh karenanya TI dalam UNCAC belum bisa berlaku sebagai perbuatan pidana karena belum disesuaikan, tetapi kalau melihat sifat dasarnya sebagai *self executing treaty* maka bisa saja berlaku meskipun tidak bisa didakwa dengan TI itu.

Hal ini didasarkan pada beberapa argumentasi teoretis. Pertama, merujuk pada UNCAC, korupsi adalah kejahatan internasional. Artinya, berlaku asas universal dalam hukum pidana bahwa setiap negara wajib melakukan penuntutan dan penghukuman terhadap pelaku kejahatan internasional. Kedua, ratifikasi UNCAC oleh Pemerintah Indonesia tentunya sudah didasarkan pada pertimbangan yang matang bahwa isi konvensi itu sesuai dengan situasi dan kondisi negara yang sedang giat-giatnya melakukan pemberantasan korupsi. Ketiga, ratifikasi suatu konvensi internasional tunduk pada prinsip umum hukum internasional, yakni *pacta sunt servanda* yang berarti perjanjian yang dibuat oleh para pihak mengikat ibarat UU. Menurut Oppenheim, sebagaimana dikutip Anthony Aust, di dalam asas *pacta sunt servanda* tercakup asas keadilan dan itikad baik untuk melaksanakan isi suatu perjanjian/konvensi yang telah diratifikasi. Keempat, dalam konteks hubungan

antara hukum pidana internasional dan hukum pidana nasional, hukum pidana internasional berfungsi sebagai pelengkap terhadap hukum pidana nasional bilamana aturan-aturan yang berada dalam konvensi internasional yang telah diratifikasi belum diatur dalam UU nasional. *In casu*, perbuatan TI yang belum diatur dalam UU pemberantasan tindak pidana korupsi, Pasal 18 UNCAC berfungsi sebagai instrumen pelengkap dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Kelima, asas hukum pidana internasional, yakni asas *civitas maxima*, secara tegas menyatakan bahwa hanya ada satu sistem hukum universal yang dianut semua bangsa di dunia dan harus dihormati serta dilaksanakan. Keenam, korupsi sebagai kejahatan internasional yang merupakan substansi dari hukum pidana internasional dalam hubungan dengan paham monisme dan paham dualisme, hukum pidana internasional lebih menitikberatkan pada paham monisme bahwa hukum internasional dan hukum nasional merupakan satu kesatuan sistem hukum berupa kaidah-kaidah yang mengikat individu, negara, ataupun kesatuan lainnya yang bukan negara.

Secara eksplisit, Pasal 18 UNCAC menyatakan, Setiap Negara Pihak dapat mempertimbangkan untuk mengambil tindakan-tindakan legislatif dan lainnya yang dianggap perlu untuk menetapkan kejahatan pidana, apabila dilakukan dengan sengaja (a) Janji, penawaran atau pemberian kepada pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung manfaat yang tidak semestinya agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh dari otoritas administrasi atau publik dari Negara Pihak suatu manfaat yang tidak semestinya untuk kepentingan penghasut yang sebenarnya dari tindakan tersebut atau untuk orang lain siapa pun.

(b) Permintaan atau penerimaan oleh pejabat publik atau orang lain siapa pun, secara langsung atau tidak langsung, manfaat yang tidak semestinya untuk dirinya atau untuk orang lain agar pejabat publik atau orang tersebut menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh dari otoritas administrasi atau publik dari Negara Pihak, suatu manfaat yang tidak semestinya.

Berdasarkan pasal tersebut, ada beberapa catatan. Pertama, adanya kata-kata "... dapat mempertimbangkan ...". Menunjukkan bahwa tindakan yang dikriminalisasikan sebagai *trading in influence* bersifat *non-mandatory offences*. Artinya, tidak ada kesepakatan di antara Negara Pihak untuk mengkriminalisasi tindakan tersebut sebagai tindak pidana korupsi. Kedua, hakikat Pasal 18a dan Pasal 18b UNCAC mendefinisikan TI menjadi dua bagian, yakni *active trading in influence* sebagaimana terdapat dalam Pasal 18a dan *passive trading in influence* sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 18b. *Active trading in influence* berarti memberikan tawaran untuk memperdagangkan pengaruhnya, sedangkan *passive trading in influence* berarti menerima tawaran memperdagangkan pengaruhnya. Ketiga, bentuk kesalahan dalam pasal tersebut adalah kesengajaan yang berarti menghendaki adanya pengetahuan dan kehendak (*weten en wilen*) dari pelaku. Bahkan, kalau ditelaah lebih detail adanya kata-kata "... dengan maksud..." dalam pasal tersebut telah membatasi corak kesengajaannya adalah kesengajaan sebagai maksud. Motivasi seseorang sangat mempengaruhi perbuatannya (*affectio tua nomen imponit operi tuo*). Keempat, bentuk kesengajaan dengan corak kesengajaan sebagai maksud pada dasarnya tidak mudah untuk dibuktikan. Akan tetapi, kesulitan untuk membuktikan corak kesengajaan sebagai maksud tersebut

diimbangi dengan wujud penyalahgunaan pengaruh yang sangat mudah dibuktikan. Hal ini tersirat dalam kata-kata, "...yang nyata atau yang dianggap ada...". Artinya, untuk membuktikan adanya penyalahgunaan pengaruh, tidak mesti ada penyalahgunaan pengaruh secara nyata, tetapi cukup berdasarkan suatu anggapan bahwa perbuatan tersebut adalah penyalahgunaan pengaruh. Kelima, untuk membuktikan corak kesengajaan sebagai maksud seperti yang terdapat dalam rumusan pasal itu biasanya dengan menggunakan teori kesengajaan yang diobyektifkan sehingga orang tersebut dianggap memperdagangkan pengaruh. Kesengajaan yang diobyektifkan sebenarnya bukanlah jenis kesengajaan, melainkan cara untuk memastikan adanya kesengajaan. Keenam, subyek hukum yang dapat dipidana atau *adresat* dari pasal tersebut tidak hanya pejabat publik, tetapi juga setiap orang, baik yang mempunyai hubungan dengan pejabat publik tersebut maupun tidak. Dapatlah dikatakan rumusan pasal tersebut ada perluasan pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku yang memperdagangkan pengaruh. Tidak hanya pelaku yang memperdagangkan pengaruh terhadap pejabat publik, tetapi juga perantara dalam perbuatan memperdagangkan pengaruh dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana. Tegasnya, rumusan pasal tersebut mengandung teori penyertaan yang ekstensif. Disamping itu, apabila melihat penerapan pasal 12 huruf (a) UU PTPK pada kasus lainnya, maka terlihat perbedaan yang sangat jelas perihal kedudukan pelaku yang merupakan pemilik kebijakan dan kewenangan.

4. *Ius Constituendum* pengaturan Perbuatan *Trading in Influence* sebagai Tindak Pidana Korupsi

Perkembangan korupsi terutama dalam lingkup penyelewengan kekuasaan dan suap telah begitu menguasai setiap sendi kehidupan masyarakat, yang pada akhirnya setiap masyarakat dihadapkan pada kesulitan-kesulitan manakala berhadapan dengan para pejabat negara yang seharusnya dapat melayani setiap kebutuhan masyarakat tanpa harus membayar pada pejabat-pejabat tersebut.

Kondisi-kondisi semacam inilah yang kemudian menyebabkan kebijakan hukum pidana khususnya mengenai tindak pidana korupsi mengalami perkembangan-perkembangan, yang menggambarkan langkah-langkah ke arah kriminalisasi dan dekriminalisasi. Perubahan-perubahan kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana korupsi, yang disebabkan oleh perkembangan korupsi yang demikian cepat dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat guna peningkatan kesejahteraan masyarakat dilukiskan pada konsiderans beberapa perundang-undangan mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi, misalnya sebagai berikut:

1. Konsiderans Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971:
 - a. bahwa perbuatan-perbuatan korupsi sangat merugikan keuangan/perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional;
 - b. bahwa Undang-undang No. 24 Prp. Tahun 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi berhubung dengan perkembangan masyarakat kurang mencukupi untuk dapat mencapai hasil yang diharapkan, dan oleh karenanya undang-undang tersebut perlu diganti.
2. Konsiderans Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999:
 - a. bahwa tindak pidana korupsi sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara dan menghambat pembangunan nasional, sehingga harus diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. bahwa akibat tindak pidana korupsi yang terjadi selama ini selain merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, juga menghambat pertumbuhan dan kelangsungan pembangunan nasional yang menuntut efisiensi tinggi;

- c. bahwa Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat, karena itu perlu diganti dengan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang baru sehingga diharapkan lebih efektif dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi;
3. Konsiderans Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001:
 - a. bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa;
 - b. bahwa untuk lebih menjamin kepastian hukum, menghindari keragaman penafsiran hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, serta perlakuan secara adil dalam memberantas tindak pidana korupsi, perlu diadakan perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
 - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu membentuk Undang-undang tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Pertimbangan mengenai perlunya perumusan tindak pidana korupsi, sebagaimana diungkapkan dalam konsiderans dalam perundang-undangan di atas menunjukkan adanya keprihatinan atas tindak pidana korupsi yang tidak hanya telah merugikan keuangan negara dan menghambat pembangunan nasional, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas.

Oleh karena pembaharuan itu untuk kepentingan publik, maka seharusnya pembaharuan itu harus merupakan pekerjaan yang terus menerus dilakukan sesuai dengan perkembangan masyarakat atau publik itu sendiri. Jerome Hall berpendapat bahwa perbaikan/pembaharuan atau pengembangan hukum pidana harus merupakan suatu usaha permanen yang terus menerus dan berbagai catatan/dokumen rinci mengenai hal itu seharusnya disimpan dan dipelihara.²⁸⁶

²⁸⁶ Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, h.135.

Kebijakan formulasi Hukum Pidana dalam rangka penanggulangan tindak pidana korupsi yang akan datang sebenarnya telah diupayakan yaitu melalui penyusunan dalam RUU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Naskah bulan Agustus 2008).²⁸⁷ Konsep RUU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut, merujuk pada Konvensi UNCAC 2003, hal mana ditegaskan dalam konsiderans yang menyatakan :

“bahwa dengan telah diratifikasinya *United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003) dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006, maka Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 perlu disesuaikan dengan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003 tersebut.”

Yang menarik dalam RUU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memberikan pengertian atau istilah Pejabat Publik, yang diartikan :

- a. setiap orang yang memegang jabatan legislatif, yudikatif, atau eksekutif yang ditunjuk atau dipilih tetap atau sementara dibayar atau tidak dibayar terlepas dari senioritas orang itu;
- b. setiap orang yang melaksanakan fungsi publik termasuk untuk kepentingan suatu instansi publik atau perusahaan publik atau suatu yang menyediakan pelayanan publik berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. setiap orang yang ditetapkan sebagai pejabat publik dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan dimasukkan istilah Pejabat Publik, maka RUU Tindak Pidana Korupsi akan mengadopsi istilah dari ketentuan dalam UNCAC, dan menurut

²⁸⁷ <http://reformasihukum.org/file/peraturan/RUTipikor>

Penulis istilah Pejabat Publik inilah yang paling tepat karena lebih luas dan tidak hanya dibatasi Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara. Pengertian Pejabat Publik dalam RUU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut menyesuaikan dengan pengertian Pejabat Publik dalam UNCAC, ketentuan Pasal 2 :

Article 2. Use of terms (Penggunaan Istilah-istilah) For the purposes of this Convention:

- (a) *“Public official” shall mean: (i) any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a State Party, whether appointed or elected, whether permanent or temporary, whether paid or unpaid, irrespective of that person’s seniority; (ii) any other person who performs a public function, including for a public agency or public enterprise, or provides a public service, as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party; (iii) any other person defined as a “public official” in the domestic law of a State Party. However, for the purpose of some specific measures contained in chapter II of this Convention, “public official” may mean any person who performs a public function or provides a public service as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party;* (“Pejabat publik” berarti: (i) setiap orang yang memegang jabatan legislatif, eksekutif, administratif, atau yudikatif dari suatu Negara Pihak, baik diangkat atau dipilih, baik tetap atau sementara, baik dibayar atau tidak dibayar, tanpa memperhatikan senioritas orang itu; (ii) setiap orang yang melaksanakan fungsi publik, termasuk untuk suatu instansi publik atau perusahaan publik, atau memberikan layanan umum, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang nasional Negara Pihak dan sebagaimana berlaku di bidang hukum yang sesuai dari Negara Pihak tersebut; (iii) setiap orang yang dimaksud sebagai “pejabat publik” dalam undang-undang nasional Negara Pihak. Namun demikian, untuk tujuan upaya-upaya tertentu yang tercantum dalam bab II Konvensi ini, “pejabat publik” dapat berarti setiap orang yang melaksanakan fungsi publik atau menyediakan layanan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang nasional Negara Pihak dan sebagaimana berlaku di bidang hukum yang sesuai dari Negara Pihak tersebut;)

Dalam kaitannya dengan perbuatan memperdagangkan pengaruh, dari tiga kasus yang penulis paparkan sebelumnya, maka muncul pertanyaan yang sama yakni bagaimana ketika mereka (baca Terdakwa) bukan sebagai Penyelenggara Negara? Apakah bisa diproses dengan ketentuan pasal-pasal suap yang telah ada

dalam UU Tindak Pidana Korupsi? Jawabanya tentu tidak bisa, padahal masih banyak kasus-kasus yang serupa terjadi ditengah masyarakat.

Menyadari hal itu, dalam Rancangan UU TPK telah dimuat terkait perbuatan *Trading in Influence* yang diatur dalam Pasal 4, yang berbunyi :

- 1) Setiap orang yang menjanjikan, menawarkan, atau memberikan secara langsung atau tidak langsung kepada Pejabat Publik atau orang lain suatu keuntungan yang tidak semestinya, supaya pejabat atau orang lain tersebut menyalahgunakan pengaruh karena jabatannya, dengan tujuan memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya dari instansi pemerintah atau otoritas publik.
- 2) Pejabat Publik atau orang lain yang meminta atau menerima secara langsung atau tidak langsung suatu keuntungan yang tidak semestinya supaya pejabat tersebut atau orang lain menyalahgunakan pengaruh karena jabatannya, dengan tujuan memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya dari instansi pemerintah atau otoritas publik.

Ketentuan Pasal 4 RUU TIPIKOR kemudian diadopsi dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RUU-KUHP) sebagaimana diatur dalam pada pasal 691 RUU KUHP, yakni :

- 1) Setiap orang yang dengan tujuan memperoleh suatu keuntungan dari instansi pemerintah atau otoritas publik, menjanjikan atau memberikan sesuatu secara langsung atau tidak langsung kepada Pejabat Publik atau orang lain, supaya pejabat atau orang lain tersebut menggunakan pengaruh dalam hubungan dengan jabatannya, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Kategori II dan paling banyak Kategori III.
- 2) Pejabat Publik atau orang lain yang menerima sesuatu atau janji secara langsung atau tidak langsung supaya pejabat tersebut atau orang lain menggunakan pengaruh dalam hubungan dengan jabatannya, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 9 (sembilan) tahun dan/atau denda paling sedikit Kategori II dan paling banyak Kategori IV.

Mencermati kedua rancangan Pasal memperdagangkan pengaruh (*trading in influence*) baik dalam Rancangan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (RUU-TPK) maupun dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RUU-

KUHP) tersebut, Penulis tidak sependapat baik dari sisi redaksionalnya maupun dari sisi substansi unsurnya, dengan argumentasi sebagai berikut :

1. Mengenai unsur penggunaan pengaruh.

Unsur “penggunaan pengaruh” dalam RUU-TPK dinyatakan “*supaya pejabat atau orang lain tersebut menyalahgunakan pengaruh karena jabatannya*”, sedangkan dalam RUU-KUHP dinyatakan “*supaya pejabat atau orang lain tersebut menggunakan pengaruh dalam hubungan dengan jabatannya*”.

Pencantuman unsur yang demikian, menurut Penulis sangat tidak tepat karena justru akan mempersempit makna dari unsur penggunaan pengaruh itu sendiri, dan berdampak akan lebih mempersulit pembuktian karena harus dibuktikan apakah penggunaan pengaruh tersebut terkait dengan jabatannya atau tidak. Manakala tidak dapat dibuktikan bahwa penggunaan pengaruh dilakukan bukan karena/dalam jabatannya, maka konsekuensi yuridisnya unsur tersebut tidak terbukti.

Penulis melihat pengaruh tidak serta merta karena jabatan tetapi lebih kepada karena kekuasaan, tidak selamanya orang yang tidak memiliki jabatan formal kemudian tidak memiliki pengaruh. Termasuk juga orang-orang yang memiliki kedekatan khusus dengan pejabat baik karena kekerabatan, persahabatan maupun karena organisasi dapat memiliki pengaruh, ia dapat saja memanfaatkan pengaruhnya tersebut untuk mempengaruhi pejabat pemerintah/pejabat yang memiliki kewenangan.

Sebagaimana yang telah Penulis uraian sebelumnya bahwa perbedaan antara suap dengan perbuatan TI adalah selain pihak yang terlibat dalam TI

adalah dua pelaku dari sisi kebijakan termasuk orang yang menjual pengaruhnya dan pemberi yang menginginkan keuntungan, juga subjek hukum dalam TI dapat berasal dari bukan penyelenggara negara, namun memiliki akses atau kekuasaan kepada otoritas publik, sedangkan suap, penerima janji atau penerima hadiah mutlak berasal dari pegawai negeri atau penyelenggara negara. Selain itu bentuk perbuatan dalam TI pelaku tidak memiliki pertentangan secara langsung dengan kewajiban atau kewenangannya, sedangkan suap bertentangan dengan kewajiban atau pemberi tindakannya ada hubungan dengan jabatan si penerima.

Dalam perbuatan TI yang terjadi adalah hubungan *trilateral relationship* yaitu hubungan antara pihak pemberi sesuatu, seseorang atau pejabat publik yang memiliki pengaruh, dan pejabat publik atau penyelenggara negara selaku pemilik otoritas yang dipengaruhi untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu atas wewenang yang dimilikinya. Jadi dalam *trading in influence*, harus ada tiga pihak yang terlibat yakni orang yang memiliki pengaruh (bisa pejabat bisa pula bukan pejabat), orang yang memiliki kewenangan dan tentu pihak pemberi sesuatu yang menginginkan keuntungan dari pejabat publik atau penyelenggara negara

Oleh karenanya menurut penulis, unsur penggunaan pengaruh diganti dengan “*menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada*”. Dengan redaksional yang demikian, maka pengertiannya lebih luas, tidak hanya orang yang memiliki jabatan tetapi termasuk orang yang memiliki kedekatan tertentu dengan pejabat yang memiliki pengaruh dapat dijerat dengan ketentuan *trading in influence*.

2. Mengenai unsur “meminta atau menerima”.

Penulisan unsur “*meminta atau menerima*” dalam Rancangan Pasal 4 ayat (2) RUU-TPK, menurut penulis salah karena menggabungkan kata meminta dengan menerima, padahal kedua kata tersebut memiliki makna yang berbeda. Unsur “meminta” belum tentu telah menerima, demikian juga unsur “menerima” belum tentu terlebih dahulu meminta. Barangkali maksud perancang RUU-TPK adalah menggabungkan perbuatan “menerima” baik aktif maupun pasif, tetapi menurut penulis sangat tidak tepat, karena dengan penggabungan kedua kata tersebut dalam satu ayat akan berimplikasi pada bunyi redaksional unsur berikutnya.

Kalaupun akan diatur tentang perbuatan menerima baik “aktif” maupun “pasif”, menurut Penulis lebih baik dipisah dan dibuat dalam ayat tersendiri, sehingga tidak rancu dan mempersulit pembuktian nantinya. Tetapi Penulis berpendapat tidak perlu demikian, karena mengenai apakah perbuatan menerima “aktif” maupun “pasif” tidak perlu dipisahkan, yang utama adalah apakah benar telah ada penerimaan baik janji maupun sesuatu oleh pejabat publik atau orang lain yang memiliki pengaruh. Mengenai aktif dan pasif akan dijadikan pertimbangan berat ringanya hukuman bagi pelaku.

3. Baik dalam RUU-TPK maupun RUU-KUHP tidak ada pemisahan mengenai tempus/waktu pemberian. Pertanyaannya bagaimana kalau pemberian diberikan setelah pejabat publik atau orang lain tersebut berhasil mempengaruhi pejabat melakukan sesuatu yang diinginkan?. Tentu secara normatif akan kesulitan dan menjadi celah bagi pelaku untuk lolos dari hukuman. Seharusnya sama seperti pengaturan dalam suap yang dipisahkan

antara pemberian sebelum dan setelah pegawai negeri berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya sebagaimana di atur dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a dan huruf b UU Nomor 20 Tahun 2001. Demikian juga terhadap penerima, dipisahkan sesuai tempus sebagaimana dalam ketentuan Pasal 12 huruf (a) dan huruf (b) UU Nomor 20 Tahun 2001.

Berdasarkan argumentasi di atas, Penulis mengusulkan kontruksi Pasal memperdagangkan pengaruh untuk dimasukan dalam UUTPK mendatang adalah sebagai berikut :

USULAN PASAL

MEMPERDAGANGKAN PENGARUH

(1) Diancam karena memperdagangkan pengaruh dengan pidana penjara paling singkat xxxx tahun, paling lama xxxx tahun dan denda paling sedikit Rp. xxxxx, paling banyak Rp. Xxxxx, setiap orang yang :

- a) memberikan atau menjanjikan sesuatu baik secara langsung maupun tidak langsung manfaat yang tidak semestinya kepada pejabat publik atau orang lain yang memiliki pengaruh, supaya menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada, dengan maksud memperoleh sesuatu dari instansi pemerintah atau otoritas publik untuk kepentingannya atau siapapun;*
- b) memberikan sesuatu baik secara langsung maupun tidak langsung manfaat yang tidak semestinya, kepada pejabat publik atau orang lain yang memiliki pengaruh, karena pejabat publik atau orang lain yang memiliki pengaruh tersebut telah menyalahgunakan pengaruhnya yang*

nyata atau yang dianggap ada, dengan maksud memperoleh sesuatu dari instansi pemerintah atau otoritas publik untuk kepentingannya atau siapapun,

(2) Diancam karena memperdagangkan pengaruh dengan pidana penjara paling singkat xxxx tahun, paling lama xxxx tahun dan denda paling sedikit Rp. xxxxx, paling banyak Rp. Xxxxx, pejabat publik atau orang lain yang memiliki pengaruh :

- a) menerima janji atau pemberian sesuatu baik secara langsung maupun tidak langsung manfaat yang tidak semestinya, padahal diketahui atau patut diduga bahwa janji atau pemberian sesuatu tersebut diberikan untuk menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh sesuatu dari instansi pemerintah atau otoritas publik.*
- b) menerima pemberian sesuatu baik secara langsung maupun tidak langsung manfaat yang tidak semestinya, padahal diketahui atau patut diduga bahwa pemberian tersebut sebagai akibat atau disebabkan karena telah menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh sesuatu dari instansi pemerintah atau otoritas publik.*

Berdasarkan konstruksi pasal yang demikian, maka unsur-unsur Tindak Pidana Memperdagangkan Pengaruh (*trading in influence*) adalah sebagai berikut:

Tabel 5 : Penjelasan unsur Pasal

NO	UNSUR	PENJELASAN UNSUR
1.	<i>Setiap orang</i>	Setiap orang disini hanya mencakup perorangan namun tidak termasuk korporasi sebagaimana ketentuan umum Pasal 1 ayat 3 Undang-undang Tindak Pidana Korupsi yang mencakup perorangan atau korporasi.
2.	<i>menjanjikan atau memberikan sesuatu baik secara langsung maupun tidak langsung manfaat yang tidak semestinya</i>	<ul style="list-style-type: none"> - sesuatu yang dijanjikan atau diberikan tidak harus yang bernilai tetapi lebih luas dari itu yakni segala manfaat yang tidak semestinya. - Janji atau pemberian tidak harus diberikan secara langsung tetapi bisa melalui perantara (calo).
3.	<i>Pejabat publik atau orang yang memiliki pengaruh</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Definisi pejabat publik dapat mengacu kepada Pasal 1 angka 8 Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik, yakni orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik yang melaksanakan fungsi publik, termasuk untuk suatu instansi publik atau perusahaan publik, atau yang memberikan layanan umum - sedangkan orang yang memiliki pengaruh adalah orang yang meskipun tidak memiliki jabatan publik tetapi posisinya dianggap memiliki pengaruh besar terhadap pejabat publik baik karena hubungan politik, hubungan kekerabatan, hubungan persahabatan dan hubungan lainnya.
4.	<i>Menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Definisi pengaruh adalah segala sesuatu yang bertujuan untuk mengerakkan orang lain agar berbuat atau tidak berbuat sesuatu untuk memperoleh keuntungan yang tidak semestinya. - Pengaruh sebagai unsur dapat berupa pengaruh yang nyata atau yang dianggap ada. - Pengaruh dapat dilihat dari hubungan darah, keluarga, keorganisasian, kepartaian dan lain-lain. - Membuktikan unsur pengaruh memang cenderung lebih sulit jika dibandingkan penyalahgunaan jabatan dan kekuasaan yang dapat dilihat dari pengaturan perundang-undangan, susunan tugas, deskripsi kerja (<i>job desk</i>), dan lain-lain. - Adanya frasa “pengaruh yang dianggap ada” membuat penegak hukum tidak harus membuktikan pengaruh nyata dari pelaku, cukup dibuktikan bahwa menurut pikiran orang lain pengaruh itu dianggap ada pada diri pelaku.
5.	<i>Unsur dengan maksud</i>	dengan maksud ini harus dimaknai sengaja yang dikehendaki dan diinsyafi tidak termasuk kesengajaan sebagai keharusan dan sebagai kemungkinan (<i>dolus eventualis</i>)

6.	<i>Unsur memperoleh sesuatu dari instansi pemerintah atau otoritas publik</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Unsur memperoleh sesuatu dari instansi pemerintah atau otoritas publik dapat berupa kebijakan atau keputusan tertentu yang menguntungkan pemberi (klien). - Salah satu tujuan perbuatan memperdagangkan pengaruh adalah memperoleh keuntungan yang tidak semestinya baik materi maupun manfaat (<i>benefit</i>).
----	---	---

Dari unsur-unsur Pasal perbuatan memperdagangkan pengaruh di atas, unsur yang paling sulit pembuktiannya adalah unsur “Menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada”, sehingga beberapa negara tidak melakukan kriminalisasi terhadap perbuatan TI, sebagaimana diungkapkan AAELP bahwa kesulitan dalam mengkriminalkan perdagangan pengaruh adalah bagaimana mengetahui seorang pejabat telah terpengaruh dan membuktikan hubungan kausal antara aktor yang bertindak dan aktor yang sedang dipengaruhi.

Penulis mengakui kesulitan pembuktian tersebut, namun bukan berarti karena alasan kesulitan pembuktian kemudian membiarkan/tidak melakukan kriminalisasi terhadap perbuatan memperdagangkan pengaruh yang jelas-jelas merupakan perbuatan koruptif. Sebenarnya tingkat kesulitan pembuktiannya relatif sama dengan suap dan gratifikasi, namun dengan alat bukti petunjuk berupa hasil penyadapan pembicaraan telepon termasuk juga SMS, BBM dan lain-lain, dapat secara mudah diketahui dan dibuktikan. Demikian pula untuk mengatasi kesulitan pembuktian adanya perbuatan memperdagangkan pengaruh, menurut Penulis manakala dilakukan penyadapan pembicaraan terhadap pihak-pihak yang terlibat, maka akan mudah diketahui dan dibuktikan.

Selain itu perlu adanya pengaturan mengenai pembuktian terbalik terhadap ketentuan memperdagangkan pengaruh, sebagaimana telah diterapkan dalam Pasal 12 huruf B tentang gratifikasi. Dengan adanya pembuktian terbalik, maka ketika

secara nyata pelaku telah menerima sesuatu pemberian baik materiil maupun imateril (manfaat yang tidak semestinya) tetapi sangat minim alat bukti yang dapat digunakan untuk membuktikan adanya perbuatan memperdagangkan pengaruh, maka pelaku diwajibkan membuktikan bahwa penerimaan tersebut merupakan penerimaan yang sah tanpa ada hubungan dengan pengaruhnya. Manakala pelaku tidak dapat membuktikan bahwa penerimaan berdasarkan alas hak yang sah, maka dapat dipergunakan untuk memperkuat pembuktian bahwa penerimaan dari pelaku adalah karena ia telah menyalahgunakan/memanfaatkan pengaruhnya.

Disamping itu, untuk membuktikan adanya perbuatan memperdagangkan pengaruh, dapat dengan cara mencari dan menemukan fakta-fakta adanya ketidakseimbangan hubungan antara orang yang mempengaruhi dengan orang yang dipengaruhi misalnya ketidakseimbangan hubungan karena faktor ekonomi dan kejiwaan. Hal mana juga ternyata berlaku dalam hukum perdata yang dalam praktik peradilan dikenal pula bentuk faktor penyebab terjadinya cacat kehendak berupa penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden* atau *undue influence*).

BAB IV

P E N U T U P

1. Kesimpulan

Berdasarkan analisis terhadap permasalahan dalam penelitian ini, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

- 1.1. Secara filosofi perbuatan TI merupakan perilaku koruptif yang menyimpang dari etika dan moralitas (*moral corruption*) karena pada dasarnya bertujuan untuk memperoleh suatu keuntungan yang tidak semestinya dengan memanfaatkan atau menyalahgunakan pengaruh baik karena jabatan publik ataupun pengaruh yang timbul karena hubungan politik, kekerabatan, persahabatan atau hubungan lain. Perbuatan ini secara nyata tumbuh dan berkembang di Indonesia terutama dalam perpolitikan, yang tidak terlepas dari sejarah perjalanan bangsa Indonesia yang bertumpu pada kekuasaan “birokrasi patrimonial” dan sistem feodal, pola hubungan *patron-client* serta budaya *ewuh pakewuh*. Hal ini terbukti dari beberapa kasus korupsi ditemukan secara substansi telah terjadi perbuatan TI. Belum dilakukannya kriminalisasi terhadap perbuatan TI ke dalam UU Tindak Pidana Korupsi, sehingga kasus-kasus TI diproses dengan menggunakan pasal-pasal suap karena kebetulan pelaku adalah merupakan penyelenggara negara. Dalam kenyataannya perbuatan TI banyak dilakukan oleh tokoh-tokoh politik yang bukan penyelenggara negara tetapi memiliki pengaruh besar terhadap pejabat pemerintahan.
- 1.2. Perbedaan utama perbuatan TI dengan suap adalah terletak pada subyek hukum, dimana dalam TI orang yang memiliki pengaruh (tidak hanya

pegawai negeri atau penyelenggara negara), sedangkan dalam suap harus pegawai negeri atau penyelenggara negara. Kedua, tindakan pelaku dalam perbuatan TI bukan menyalahgunakan kewenangan tetapi memanfaatkan pengaruhnya yang nyata atau dianggap ada, sedangkan suap harus berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan kewajiban atau kewenangannya atau penerimaan itu berhubungan dengan jabatannya dan bertentangan dengan kewajibannya. Oleh karenanya perbuatan TI sudah saatnya dikriminalisasikan menjadi tindak pidana korupsi, apalagi Indonesia telah meratifikasi ketentuan UNCAC dalam UU Nomor 7 Tahun 2006. Dengan dilakukan kriminalisasi terhadap perbuatan TI sebagai tindak pidana korupsi, maka ketika ada kasus-kasus TI yang dilakukan oleh tokoh-tokoh politik yang bukan pegawai negeri atau penyelenggara negara termasuk juga pihak swastanya, mereka dapat diproses secara hukum.

2. Saran

- 2.1. Perkembangan modus dan pelaku korupsi menunjukkan bahwa aktor intelektual dari kejahatan korupsi seringkali muncul dari kekuatan politik yang bukan seorang penyelenggara negara dengan cara menyalahgunakan pengaruh yang dimilikinya. Oleh karena itu, perbuatan TI sudah saatnya dikriminalisasi menjadi tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, sehingga ketika ada perbuatan TI yang dilakukan oleh tokoh-tokoh politik yang bukan pegawai negeri atau penyelenggara negara termasuk juga pihak swasta, mereka dapat diproses secara hukum.

2.2. Konstruksi hukum Pasal perbuatan TI ke dalam Undang-Undang Tindak

Pidana Korupsi mendatang sebagai berikut :

**USULAN
PASAL MEMPERDAGANGKAN PENGARUH**

- (1) *Diancam karena memperdagangkan pengaruh dengan pidana penjara paling singkat xxxx tahun, paling lama xxxx tahun dan denda paling sedikit Rp. xxxxx, paling banyak Rp. Xxxxx, setiap orang yang :*
- a) *memberikan atau menjanjikan sesuatu baik secara langsung maupun tidak langsung manfaat yang tidak semestinya kepada pejabat publik atau orang lain yang memiliki pengaruh, supaya menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada, dengan maksud memperoleh sesuatu dari instansi pemerintah atau otoritas publik untuk kepentingannya atau siapapun;*
 - b) *memberikan sesuatu baik secara langsung maupun tidak langsung manfaat yang tidak semestinya, kepada pejabat publik atau orang lain yang memiliki pengaruh, karena pejabat publik atau orang lain yang memiliki pengaruh tersebut telah menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada, dengan maksud memperoleh sesuatu dari instansi pemerintah atau otoritas publik untuk kepentingannya atau siapapun,*
- (2) *Diancam karena memperdagangkan pengaruh dengan pidana penjara paling singkat xxxx tahun, paling lama xxxx tahun dan denda paling sedikit Rp. xxxxx, paling banyak Rp. Xxxxx, pejabat publik atau orang lain yang memiliki pengaruh :*
- a) *menerima janji atau pemberian sesuatu baik secara langsung maupun tidak langsung manfaat yang tidak semestinya, padahal diketahui atau patut diduga bahwa janji atau pemberian sesuatu tersebut diberikan untuk menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh sesuatu dari instansi pemerintah atau otoritas publik.*
 - b) *menerima pemberian sesuatu baik secara langsung maupun tidak langsung manfaat yang tidak semestinya, padahal diketahui atau patut diduga bahwa pemberian tersebut sebagai akibat atau disebabkan karena telah menyalahgunakan pengaruhnya yang nyata atau yang dianggap ada dengan maksud memperoleh sesuatu dari instansi pemerintah atau otoritas publik.*

DAFTAR BACAAN

- Ali, Achmad, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Andreae, Fockema, Kamus Hukum, (bandung; Bina Cipta, 1983) huruf c. Terjemahan Bina Cipta dalam Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta; Rajawali press, 2012.
- Alatas, Syeh Husein, *Korupsi, Sifat, Sebab, dan Fungsi*, Media Pratama, Jakarta, 1987.
- Alatas, Syed Hussein, *Sosiologi Korupsi*, LP3ES, Jakarta, 1980.
- Algra, N.E., Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia, Bandung Binacipta, 1983.
- Adji, Indriyanto Seno, *Korupsi Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana*, Jakarta, CV. Diadit Media, 2007.
- Apeldoorn, L.J. van, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita, 2005.
- Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- Arief, Barda Nawawi, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang, Badan Penerbit Undip, 2000.
- Arief, Barda Nawawi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung PT. Citra Aditya Bakti. 2003.
- Atmasasmita, Romli, *Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, Bandung, Mandar Maju, 2004.
- An-Naim, Abdullah Ahmed, *Dekonstruksi Syari'ah*, Yogyakarta, LKIS dan Pustaka Pelajar, 1990.
- Abidin, Andi Zainal, *Asas-Asas Hukum Pidana (Bagian Pertama)*, Bandung, Alumni, 1987.
- Agustina, Rosa, *Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2003.
- Amartya, Sen, *Development As Freedom*, Anchor Books, New York, 1999.
- Alkostar, Artidjo, *Korupsi Politik Di Negara Modern*, FH UII Press, Yogyakarta, 2008.
- Barbero, Alessandro, *The Day of The Barbarians, The battle that Led To The Fall of The Roman Empire*, Walker & Company, New York, 2005.
- Black Law Dictionary, edisi ke 8, Bryan A Gardner, Editor in Chief
- Bakker, J.W.M, *Filsafat Kebudayaan : Sebuah Pengantar*, Yogyakarta, Kanisius, 1992.

- Boesono, Soedarso, *Latar Belakang Sejarah dan Kultural Korupsi di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 2009.
- Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, Jakarta, Pusat Pendidikan dan Latihan Pengawasan BPKP, 1999.
- Bassiouni, M. Cherif, *Introduction To International Criminal Law*, Transnational Publisher, Inc. Ardsley, New York, 2003.
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. cet 9 edisi revisi 2013. PT Gramedia Pustaka, Jakarta.
- Carey, Peter dan Haryadi, Suhardiyoto, *Korupsi dalam Silang Sejarah Indonesia dari Dandels (1808-1811) sampai Era Reformasi*, Komunitas Bambu, Depok, 2016.
- Castles, dkk, *Birokrasi: Kepemimpinan, dan Perubahan Sosial di Indonesia*, Surakarta, Penerbit Hapsara, 1986.
- Carter, April, *Otoritas dan Demokrasi*, Jakarta, Rajawali Pres, 1985.
- Danil, Elwi, *Korupsi, Konsep, Tindak Pidana, Dan Pemberantasannya*, Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- Djaja, Ermasyah, *Tipologi Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2010.
- D. Barlow, Hugh, *Introduction to Criminology, Third Edition*, Boston: Little Brown and Company, 1984.
- Dunne, Van, *Diktat Kursus Hukum Perikatan yang diterjemahkan Sudikno Mertokusumo*, Yogyakarta, 1987
- Effendi, Rusli dkk, *Masalah Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Rangka Pembaruan Hukum Nasional*, dalam BPHN, Simposium Pembaruan Hukum Pidana Nasional Indonesia, Jakarta, Binacipta. 1986.
- Effendy, Marwan, *Teori Hukum dalam Perspektif kebijakan, perbandingan dan harmonisasi hukum pidana*, Referensi (Gaung Persada press Group), Jakarta, 2004.
- Elliot, Kimberly Ann, *Corruption and The Global Economy*, edisi pertama, Jakarta: terjemahan Yayasan Obor Indonesia, 1999.
- European Union, *Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption (CoE Convention) 1993*, Article 12
- E., Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006.
- Forum Pemantau Pemberantasan Korupsi, *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) 2003 terjemahan*, Jakarta, Perum Percetakan Negara RI, 2004.
- Fachruddin, Irfan, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004).

- Global Corruption Barometer 2013, *Transparency International*.
- Gie, Kwik Kian, *Analisis Ekonomi Politik Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- Geertz, Clifford, *The Religion Java*, New York, The Free Press, 1960.
- Garey, Peter dan Haryadi, Suhardiyoto, *Korupsi dalam silang Sejarah Indonesia*, Komunitas Bambu, Jakarta, 2016.
- Hasibuan, Albert, *Titik Pandang untuk Orde Baru*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997.
- Hamzah, Andi, *asas-asas hukum pidana*, Jakarta, Rineka cipta, 2010.
- Hutchinson, Terry, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., Pyrmont NSW, Australia, 2009.
- Hamzah, Andi, *Tindak pidana-tindak pidana Tersebar Di Luar KUHP dengan Komentar*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995.
- Hamzah, Andi, *Perbandingan Pemberantasan Korupsi di Berbagai Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2005.
- Hertz, Noreena, *Global Capitalism and Death of Democracy*, the Silent Takeover, Harper Collins Publishers Inc. New York, 2003.
- H. Hutaruk, Lambok dalam Agus budianto, *Tindak pidana Suap Korporasi di Indonesia*, Karya Putra Darwati, Bandung, 2012.
- Hidayat, Imam, *Teori-Teori Politik*, Malang, SETARA press, 2009.
- Hadisuprpto, Paulus, *Deliquensi Anak Pemahaman dan Penanggulangannya*, Malang, Bayumedia Publishing, 2008.
- Handoyo, Eko, *Pendidikan anti korupsi*, Yogyakarta, Ombak, 2013.
- Hamid, Edi Suandi dan Sayuti, Muhammad, *Menyingkap Korupsi, Kolusi, Nepotisme di Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999.
- Henry Campbell Black, *Black Law Dictionary*, Fifth Edition, Sint Paul Minn: West Publishing Co., 1979.
- I. Bitticaca, Verdianto, *Ajaran Perbuatan Melawan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Malang, Bayumedia Publishing, 2005.
- Isjwara, F., *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1992.
- Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994).
- Jain, A.K., 'Governance and Corruption: The Emerging Challenges of Development', dalam A.K. Jain (ed.), *The Political Economy of Corruption*, Routledge, London, 2001.

- Johnston, Michael, *Syndrome of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, London; Cambridge University Press, 2005.
- Kristian dan Gunawan, Yopi, *Tindak pidana korupsi Kajian Terhadap Harmonisasi antara Hukum Nasional The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*, Bandung, Refika Aditama, 2015,
- Koeswadi, Hermien Hadiati, *Korupsi di Indonesia dari Tindak pidana Jabatan ke Tindakan Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Koentjoroningrat, *Pengantar Antropologi Sosial dan Budaya*, Jakarta, Penerbit Karunika-UT, 1986.
- Klitgaard, Robert, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Institute for Contemporary Studies and World Bank Institute, Oakland, California, USA, et.al, 2000.
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, University California Press, California, USA, 1988.
- Klitgaard, Robert (alih bahasa oleh Masri Maris), *Penuntun Pemberantasan Korupsi Dalam Pemerintahan Daerah*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2005.
- Lamintang, P.A.F., *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Lubis, Mochtar & James C. Scott, *Bunga Rampai Korupsi*, LP3ES, Jakarta, 1995.
- Lewis, Arthur, *Dasar-Dasar Hukum Bisnis*, penerjemah Derta Sri Widiowatie, Bandung, Nusa Media, 2009.
- Liliweri, Alo, *Makna Budaya Dalam Komunikasi AntarBudaya*, Yogyakarta, LKIS, 2003.
- Lubis, Mochtar, *Budaya dan Manusia Indonesia. Himpunan "Catatan Kebudayaan" di Majalah Horizon*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1992.
- Lucinda A. Low Partner, Steptoe & Johnson LLP, *The United Nations Convention Against Corruption: The Globalization of Anticorruption Standards*. Conference of the International Bar Association International Chamber of Commerce Organization for Economic Cooperation and Development. "The Awakening Giant of Anticorruption Enforcement" London, England 4-5 May 2006.
- Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Jakarta: PT Bina Cipta, 1985.
- Mas'oed, Mohtar, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, 1999.
- Marpaung, Leden, *Tindak Pidana Korupsi : Masalah dan Pemecahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992.
- Mas, Marwan, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Ghalia Indonesia, Bandung, 2014

- Mulyadi, Lilik, *Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia* (Normatif, Teoretis, Praktik dan Masalahnya), Bandung, Alumni, 2007.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana.
- M. Smith, Theodore, "*Corruption, Tradition and Change Indonesia*", Vo.11. 1971.
- Mulyana dan Rahmat, *Komunikasi antar Budaya, panduan berkomunikasi dengan orang-orang Berbeda Budaya*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002.
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, Badan Penerbit Undip 1995.
- Maya, Indah S. *Korupsi Dalam Kepelbagian Interpretasi*, Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, 2014.
- Nurdin, Encep Syarif, *Pembangunan Tata Kelola Pemerintahan yang baik (Good Governance) dan Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Sekretarian Negara RI, No.18, Jakarta, Nopember 2010.
- Panggabean, Henry P., *Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik van Omstandigheden) Sebagai Alasan (Baru) Untuk Pembatalan Perjanjian (Berbagai Perkembangan Hukum Di Belanda)*, Liberty Jogjakarta, 1991.
- Prodjohamidjojo, Martiman, *Penerapan Pembuktian dalam Tindak pidana Korupsi*, Mandar Maju, Bandung, 2009.
- Poespowardojo, Soerjanto, *Strategi Kebudayaan ; Suatu Pendekatan Filosofis*, Jakarta, PT Gramedia, 1989.
- Phillip, Julia, *The Criminalization of Trading in Influence in International Anti-Corruption Laws*, (Disertasi Doktor University of Western Cape, South Africa, 2009.
- Pope Jeremy, *Strategi Pemberantasan Korupsi*, Jakarta:Transparency International Indonesia, 2003.
- Remmelink, Jan, *Hukum Pidana Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Prakoso, Djoko dkk, *Kejahatan-Kejahatan yang membahayakan dan Merugikan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Rohim, *Modus Operandi Tindak Pidana Korupsi*, Pena Multi Media, Depok, 2008,
- Rahardjo, Satjipto, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia, sebuah pendekatan lintas disiplin*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009.
- Robert, Klitgaard, *Membasmi Korupsi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.
- Rukmini, Mien, *Aspek Hukum Pidana dan Kriminologi*, Alumni, Bandung, 2009.

- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009.
- Rusli, Hardjan, *Hukum Perjanjian Indonesia Dan Common Law*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Ritzer, George & J. Goodman, Douglass, *Teori Sosiologi Modern*, Jakarta, Kencana, 2001
- Soemodihardjo, R. Diyatmiko, *Mencegah dan Memberantas Korupsi, Menceramahi Dinamikanya di Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher, 2008.
- Steven Lukes *Kekuasaan dalam William Outwaite (ed) Pemikiran Sosial Modern*, Jakarta, 2008.
- Siahaan, Hotman, *Pengantar kearah sejarah dan teori sosiologi*, Erlangga, Jakarta, 1986
- Semma, Mansyur, *Negara dan Korupsi* (pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2008.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977.
- Sapardjaja, Komariyah Emong, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiil dalam Hukum Pidana Indonesia, Studi Kasus tentang penerapan dan perkembangannya dalam Yurisprudensi*, alumni, Bandung, 2002.
- Said, M.Mas, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Malang, UMM Press, 2007.
- Sjafri, Sairin, *Perubahan Sosial Masyarakat Indonesia, Perspektif Antropologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Suseno, Franz Magnis, *Filsafat Kebudayaan Politik*, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Snape, Fiona Robertson, *Corruption, colution and nepotism in Indonesia*, third World quaterly, vol.20.No.3, The New Politik of Corruption, 1999.
- Sumardjan, Selo, *Membasmi Korupsi*, karya Robert Klitgaard, 1998.
- Simatupang, JMT, *Penegakan Kode Perilaku Hakim : Prespektif Filosofis & Religius*, Jakarta. Konstitutpress, 2009.
- Surachmin dan Suhandi Cahaya, *Strategi & Teknik Korupsi Mengetahui Untuk Mencegah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Santoso, Ibnu, *Memburu Tikus-Tikus Otonom*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, Cet I, 2011.
- Soekanto, Soerjono, *Kriminologi: Suatu Pengantar*, Cetakan Pertama, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981.
- Sudarto, *Kapita Selekt Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986.
- Saleh, Roeslan, *Kebijakan Kriminalisasi Dan Dekriminalisasi*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 15 Juli 1993.

- Sahetapy, J.E., *Hukum Pidana*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1996.
- Saleh, Roeslan, *Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif*, Jakarta: Aksara Baru, 1981.
- Saleh, Roeslan, *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1988.
- Slingerland, Willeke. *The Fight Against Trading in Influence*, Saxion University of Applied Sciences, School of Governance & Law M. H. Tromplaan 28, 7513 AB Enschede, the Netherlands. Slingerland, Willike, “*Trading in Influence: Corruption Revisited, How a better understanding of the systemic character of trading in influence can help the Council of Europe and its Member States choosing the right instruments to tackle this form of corruption*”, EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance Toulouse, 8-10 September 2010.
- Tanzi, V. ‘*Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*’, *IMF Staff Papers*, vol. 45, no. 4, 1998.
- Tabalujan, Benny S., *Legal Development in Development Countries-The Role of Legal Culture*” Singapore, 2001.
- Theobald, Robin, *Corruption, Development, and Underdevelopment*, Duke University Press, Durham, North California, 1999.
- Usep, Romli, *Hapus Budaya Pengahalusan*, HKM, IV, Juli, 1998
- Wiyanarti, Erlina, Artikel Jurnal Internasional Apps, *Historia Korupsi Pada Masa Voc Dalam Multiperspektif*.
- Wijayanto dkk., *Korupsi Mengkorupsi Indonesia: sebab, akibat, dan prospek pemberantasan*. Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- W. Low, Peter, dkk., *Criminal Law: Cases and Materials*, New York: The Foundation Press, Inc., 1986.
- W. Werlin, Herbert, *Understanding Corruption: Implications for World Bank Staff*, 1994.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Kriminalisasi Dan Dekriminalisasi*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 15 Juli 1993.
- Waluyo, Bambang, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (strategi dan optimalisasi)*, sinar grafika, Jakarta, 2015.
- World Bank Office Jakarta, *Memerangi Korupsi di Indonesia memperkuat akuntabilitas untuk kemajuan*, Jakarta, Bank Dunia, 2004.
- W. Pranoto, Suharono, *Bandit Berdasi, Korupsi Berjamaah merangkai Hasil Kejahatan Pasca-Reformasi*, Kanisius, Yogyakarta, Juli 2008.
- Willike Slingerland, *Trading in Influence: Corruption Revisited, How a Better Understanding of The Systemic Character of Trading in Influence Can Help The Council of Europe and its Member States Choosing the Right*

Instruments to Tackle This Form of Corruption, EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance Toulouse, 8-10 September 2010.

Makalah/Tulisan Ilmiah

Ashar, "Peranan Biro Anti Korupsi dalam Mencegah Terjadinya Korupsi di Brunei Darusalam", Jurnal Litigasi, vol.10, Tahun 2009, Bandung Fakultas Hukum Unpad.

Alkausar, Artidjo, "korelasi Korupsi Politik dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (telaah tentang Praktik korupsi Politik dan penanggulannya)", jurnal hukum, vol.16. Edisi Khusus, Oktober 2009, Yogyakarta, Fakultas hukum UII.

Background Paper Declaration of 8 International Conference Against Corruption di Lima, Peru pada tanggal 7 sampai dengan 11 September 1997.

Diansyah, Febri, Jurnal Konstitusi, "Senjakala Pemberantasan Korupsi: Memangkas Akar Korupsi dari Pengadilan Tipikor", Volume 6, Nomor 2, Juli 2009.

Hadjon, M. Philipus, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi Atas Tindak Pemerintahan" (makalah), dalam Pelatihan Hakim Tindak Pidana Korupsi, diselenggarakan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia, tanggal 25 April s/d 12 Mei 2010, di Bogor.

ICW, "Rapor Merah Keuangan Partai Politik", Indonesian Corruption Watch, Jakarta, 2013.

ICW, "Kajian Implementasi aturan *Trading in Influence* dalam Hukum Nasional", 2014.

Kerangka Acuan Seminar Sehari Sensitisasi Konvensi PBB Melawan Korupsi (UNCAC), Stranas PPK dan Inpres No. 1 Tahun 2013 di Indonesia. Jakarta, 7 November 2013.

Kholik, M. Abdul, "Eksistensi KPK dalam Peradilan Korupsi di Indonesia", Artikel dalam Jurnal Hukum FH.UII No.26 Vol.11.

Kalsum, Umi, *Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam melakukan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*", Jurnal Jure Humono, Vol.1. No.3, Tahun 2009, Banten Fakultas Hukum Untirta.

Kubiciel, Michael, "*Core Criminal Law Provisions In the United Nations Convention against Corruption*", *International Criminal Law Review* Ed.9, Martinus Nijhoff Publisher, 2009.

Nathaniel, Andreas, Kriminalisasi "Trading in Influence" melalui Ketentuan Suap (Analisis Putusan Perkara Tindak Pidana Korupsi No.38/PID.SUS/TPK/2013/PN.JKT.PST atas Terdakwa Luthfi Hassan Ishaaq), Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI), FH UI, Editor: Choky R. Ramadhan, S.H., LL.M, Cet. Pertama.

- Rais, Amien, "Suksesi Sebagai Suatu Keharusan", makalah disampaikan dalam Sidang Tanwir Muhammadiyah. Yogyakarta, 1993.
- Rais, Amien, "Kuasa, Tuna Kuasa, dan Demokratisasi Kekuasaan", Pidato Pengukuhan Guru Besar bidang Ilmu Politik di UGM 10 April 1999
- Syamsudin, M., "Korupsi dalam Perspektif Budaya Hukum", Jurnal Hukum UNISIA, Vol. XXX No. 64 Juni 2007.
- Situmorang, Mosgan, "Harmonisasi Hukum Nasional di Bidang Korupsi dengan UNCAC", Rechts Vinding, Vol.3 Nomor 3.
- Syafrudin, Ateng, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab", Jurnal Pro Justisia Edisi IV,(Bandung, Universitas Parahyangan, 2000)
- Wacana Hukum dan Konstitusi, Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 2, Juli 2009.

Majalah/koran

- Noeh, Munawar Fuad, "Kiai di Republik Maling", Jakarta, Republika, 2005
- Binawan, Andang, editor, "Korupsi kemanusiaan : Menafsirkan (korupsi) dalam masyarakat", Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006.
- Isra, Saldi, "Kekuasaan dan Perilaku Korupsi", Jakarta, Kompas, Maret 2009.
- Kleden, Ignas, "Menulis Politik: Indonesia sebagai Utopia", Kompas, 2001.
- Haryatmoo, "Etika Politik dan Kekasaan", Jakarta: Kompas, 2003.

Media Elektronik

- Syawawi, Reza, "Menyoal "Recall" Partai Politik", Kompas, Sabtu, 28 Juni 2014.
<http://reformasihukum.org/file/peraturan/RUTipikor>
- Amundsen, I., "Political Corruption", U4 Issue No. 6, Chr. Michelsen Institute, Bergen, 2006, <http://www.cmi.no/publications/file/2565-political-corruption.pdf>.
- United States Institute of Peace (USIP), http://www.usip.org/apachesolr_search/trading%20in%20influence,
- Oxford Dictionaries. <http://www.oxforddictionaries.com>
- Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union (AALEP), *Trading in Influence*, dan Slingerland, Willeke, *The Fight Against Trading in Influence*, Saxion University of Applied Sciences, School of Governance & Law M. H. Tromplaan 28, 7513 AB Enschede, the Netherlands
- <https://www.selasar.com/jurnal/32981/Korupsi-dan-Oligarki-Politik>.

Hamdani, Yuris. Akar Budaya Korupsi di Indonesia, <http://sosbud.kompasiana.com/2011/10/05/akar-budaya-korupsi-di-indonesia>.

<http://www.kpk.go.id/publikasi/laporan.tahunan>.

<https://www.tempo.co/read/kolom/2014/11/14/1791/Korupsi-dan-Politik>.

<http://www.antikorupsi.org/en/content/korupsi-politik-0>.

<http://www.jawapos.com/read/2017/03/18/117096/korupsi-politik-dalam-proyek-e-ktp>.

Situs web: fayusmanrifai.blogspot.com/201/02/bentuk-bentuk-tindak-pidana-korupsi.html.

Simatupang, Sabartain, “korupsi dan sistem politik”, <http://www.pikiran-rakyat.com/opini/2016/12/16/korupsi-dan-sistem-politik-387886>.